Gemeente Dongen

DEREGULERING IN DONGEN

De paradigmawisseling van de Omgevingswet



Auteur:	Victor Gadellaa
Studentnummer:	2219355
Afstudeerorganisatie:	Gemeente Dongen
Tilburg, mei 2017	

DEREGULERING IN DONGEN

De paradigmawisseling van de Omgevingswet

Auteur:	Victor Gadellaa
Studentnummer:	2219355
Opleiding:	HBO-Rechten
Onderwijsinstelling:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Afstudeerorganisatie:	Gemeente Dongen Team Vergunning & Handhaving
Afstudeermentor:	Dhr. P. van Strien
Eerste stagedocent:	Dhr. M.A.A.E.J. Lemmens
Tweede stagedocent:	Dhr. M.O.G.H. Hermans
Afstudeerperiode:	Februari 2017 – Mei 2017

Tilburg, mei 2017.

Voorwoord

Voor u ligt het eindresultaat van mijn afstudeeronderzoek, het rapport ‘Deregulering in Dongen: de paradigmawisseling van de Omgevingswet’. Gedurende een onderzoeksstage van 13 weken heb ik mogen meedraaien in de organisatie van de gemeente Dongen, een gemeente die ik eerlijkheidshalve een jaar terug niet zou hebben kunnen aanwijzen op een kaart van het land.

Het onderwerp, deregulering in Dongen naar aanleiding van de Omgevingswet, was al voor mijn komst vastgesteld door de afstudeerorganisatie. Toch heeft de organisatie mij alle vrijheid geboden in het leggen van de accenten van mijn onderzoek. Hierbij zijn de verbale sparsessies met mijn stagementor, de heer Peter van Strien, teamleider Vergunning & Handhaving en mijn stagedocent, de heer Mark Lemmens van de Juridische Hogeschool Avans-Fontys onmisbaar geweest. Ik wil hen dan ook hartelijk bedanken voor alle ondersteuning die zij mij tijdens deze stage hebben geboden.

Hiernaast wil ik alle collega’s van team Vergunning & Handhaving bedanken voor de fijne tijd bij de gemeente. Zij hebben mij vanaf de eerste dag welkom doen voelen bij de organisatie en hebben mij niet zelden geholpen bij mijn onderzoek.

Tenslotte wil ik nog een hartelijk dankwoord geven aan de collega’s van team Ruimtelijk Beleid, team Realisatie & Beheer, team Communicatie en alle andere medewerkers bij de gemeente, die een kleine doch onmisbare contributie hebben geleverd aan mijn onderzoek.

Victor Gadellaa

Tilburg, mei 2017.

Inhoudsopgave

Voorwoord 4
Samenvatting 7
Hoofdstuk 1: Inleiding 9
1.1 De gemeente Dongen 9
1.2 Aanleiding en probleembeschrijving 9
1.4 Centrale vraagstelling 10
1.5 Doelstelling 10
1.6 Onderzoeksmethode en verantwoording 10
1.7 Leeswijzer 12
Hoofdstuk 2: Regulering en deregulering 13
2.1 Regulering 13
2.1.1 De betekenis en functie van regelgeving 13
2.1.2 Toenemende regeldruk 14
2.2 Deregulering 16
2.2.1 Deregulering als begrip 16
2.2.2 Methoden van deregulering 16
2.2.3 Ongeschikte regelgeving 17
2.3 Criteria om te dereguleren 18
Hoofdstuk 3: De Omgevingswet 19
3.1 Op weg naar de Omgevingswet 19
3.1.1 Wettelijke reorganisatie 19
3.1.2 De fysieke leefomgeving 19
3.1.3 De paradigmawisseling 20
3.2 Belangrijke instrumenten van de Omgevingswet 21
3.2.1 De Omgevingsvisie 21
3.2.2 Het Omgevingsplan 22
3.3 De Dongense verordeningen in de Omgevingswet 24
Hoofdstuk 4: De verordeningen binnen Dongen 25
4.1 De Algemene plaatselijke verordening 25
4.1.1 Bepalingen betreffende de bruikbaarheid en het aanzien van de weg 25
4.1.2 Bepalingen betreffende de veiligheid op de weg 26
4.1.3 Maatregelen tegen overlast en baldadigheid 27
4.1.4 Bepalingen betreffende vuurwerk 28
4.1.5 Bepalingen betreffende geluidshinder en verlichting 28
4.1.6 Bepalingen betreffende bodem-, weg- en milieuverontreiniging 29
4.1.7 Bepalingen betreffende het bewaren van houtopstanden 29
4.1.8 Maatregelen tegen ontsiering en stankoverlast 30
4.1.9 Bepalingen betreffende het kamperen buiten kampeerterreinen 30

4.1.10 Overige bepalingen betreffende de huishouding van de gemeente....31
4.1.11 Bepalingen omtrent standplaatsen....31
4.1.12 Bepalingen omtrent openbaar water....32
4.1.13 Bepalingen omtrent crossterreinen en gemotoriseerd- en ruiterverkeer in natuurgebieden....32
4.1.14 Bepalingen omtrent vuur stoken en carbidschieten....32
4.1.15 Bepalingen omtrent het verstrooien van as....33
4.2 De Beheersverordening begraafplaatsen....33
4.2.1 Strijdigheid met de Wet op de lijkbezorging....33
4.2.2 Bepalingen buiten gebruik....33
4.2.3 Verruiming van mogelijkheden en overige....34
4.3 De Bouwverordening....35
4.3.1 Overbodige regels....36
4.3.2 Voorschriften van stedenbouwkundige aard....36
4.3.3 Welstand....37
4.4 Overige verordeningen....38
4.4.1 De Brandveiligheidsverordening....38
4.4.2 De Marktverordening....38
4.4.3 De Monumentenverordening en de Erfgoedverordening....39
Hoofdstuk 5: Lokale wensen en gevolgen....40
5.1 Lokale wensen omtrent deregulering....40
5.1.1 Wensen van inwoners....40
5.1.2 Wensen van de gemeenteraad....41
5.1.3 Wensen van het college....43
5.1.4 Politieke keuzes....44
5.2 Mogelijke gevolgen van deregulering....44
5.2.1 Positieve gevolgen....44
5.2.2 Negatieve gevolgen....45
Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen....47
6.1 Conclusies....47
6.2 Aanbevelingen....47
Literatuurlijst....49

Samenvatting

Regelgeving dient meerdere doelen in onze samenleving, zoals het duidelijk maken van verhoudingen tussen partijen en het bieden van bescherming aan zwakkere partijen in de samenleving. In de afgelopen decennia is de overheid echter doorgeschoten in het willen reguleren van allerlei aspecten in de samenleving. De daaruit resulterende regeldruk is een doorn in het oog van zowel overheid als burger. De overheid heeft dan ook meerdere projecten opgezet om regeldruk te bestrijden.

De aankomende Omgevingswet is een nieuwe poging van de wetgever om het logge systeem van het Omgevingsrecht te stroomlijnen. Deze wet heeft een grondige wettelijke reorganisatie tot gevolg. Niet alleen op nationaal niveau wordt regelgeving gereorganiseerd, ook om gemeentelijk niveau zal een grondige reorganisatie plaatsvinden. Bepalingen inzake de fysieke leefomgeving, het centrale begrip van de Omgevingswet, zullen moeten worden opgenomen in het omgevingsplan, de vervanger van het bestemmingsplan.

Naast deze wettelijke reorganisatie wil de wetgever de verhoudingen tussen overheid en burger herdefiniëren: een zogenaamde paradigmawisseling. De burger moet meer verantwoordelijkheden krijgen en de overheid moet een meer faciliterende rol innemen. De overheid moet hierin een balans vinden tussen het blijven garanderen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en het bieden van ruimte en vrijheid. De gemeente Dongen wil hier graag aan meewerken. Om dit te bewerkstelligen zijn in dit onderzoek een aantal gemeentelijke verordeningen inzake de fysieke leefomgeving doorgelicht om te kijken waar gedereguleerd kan worden en meer verantwoordelijkheid kan worden geplaatst bij de burger.

Op grond van de voordelen van regelgeving, de nadelen van regeldruk en eerdere dereguleringsprojecten van de overheid is een lijst aan criteria opgesteld om te kijken waar juridisch en praktisch gezien ruimte bestaat om te dereguleren. Vervolgens is gekeken wat de wensen zijn van partijen binnen de gemeente, namelijk inwoners, de gemeenteraad en het College van B&W om vast te stellen waar draagvlak is om te dereguleren.

Uit de verschillende enquêtes is gekomen dat er nog niet echt animo bestaat om onderwerpen geheel los te laten. Men staat open voor het terugdringen van het aantal regels maar wil nog altijd dat de gemeente haar handhavende bevoegdheden behoud. Hiermee zullen onderwerpen dan ook niet geheel worden losgelaten binnen de gemeente.

Binnen de verordeningen zijn veel regels die geschrapt kunnen worden. Een groot aantal van deze regels zijn echter regels die niet meer werden gebruikt of regels die reeds in hogere wetgeving vastgelegd staan. De positieve effecten van de aanbevolen dereguleringsacties zullen dan ook tegenvallen. De meekomende negatieve gevolgen kunnen echter worden weggenomen door de gemeente, door goede voorlichting en ondersteuning te bieden aan inwoners.

De in dit onderzoek voorgestelde dereguleringsacties zullen dan ook voornamelijk moeten worden gezien als een eerste stap in de richting van een nieuwe rol van de overheid. Zonder ondersteunende maatregelen zoals voorlichting aan inwoners om duidelijk te maken wat van hen wordt verwacht en een bereidheid van de gemeente om onderwerpen echt los te laten zal de beoogde paradigmawisseling slechts in beperkte mate worden bewerkstelligd.

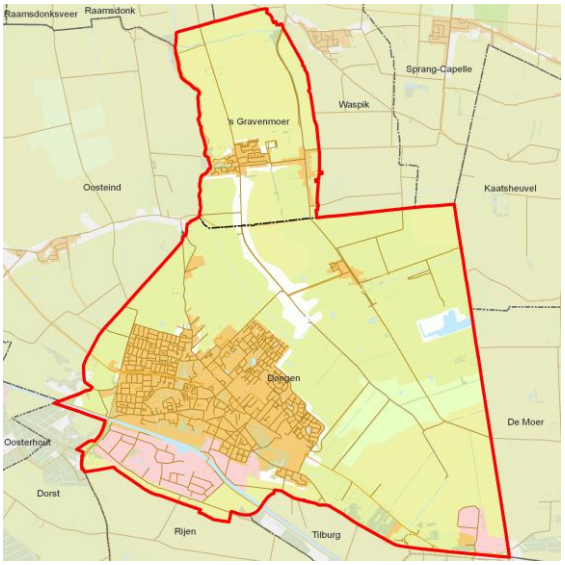
Lijst van afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Bb2012	Bouwbesluit 2012
Bor	Besluit omgevingsrecht
Chw	Crisis- en herstelwet
Dhw	Drank- en horecawet
Gemw	Gemeentewet
MvT	Memorie van toelichting
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wlb	Wet op de lijkbezorging
Wm	Wet milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Ww	Woningwet

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 De gemeente Dongen

De gemeente Dongen is in 1997 ontstaan uit een fusie van de gemeenten Dongen en ’s Gravenmoer. De huidige gemeente is een middelgrote gemeente in Noord-Brabant, telt ~25.000 inwoners en bestrijkt een oppervlakte van 29,73 km^2. Naast de dorpskernen Dongen, ’s Gravenmoer, Klein Dongen en Vaart en de bedrijventerreinen Tichelrijt en De Wildert bestaat het landschap de gemeente vooral uit agrarisch gebied, met veel akkerbouw, veeteelt en glastuinbouw.



De gemeentelijke organisatie heeft zo’n 200 medewerkers en is gevestigd aan de Hoge Ham in het centrum van Dongen. Team Vergunning & Handhaving is de opdrachtgever van dit onderzoek.

1.2 Aanleiding en probleembeschrijving

In 2019 treedt de Omgevingswet in werking. Deze wet heeft als centraal thema de fysieke leefomgeving (kort gezegd ruimtelijke ordening en milieu). De invoering van deze wet zal grote gevolgen hebben voor zowel het stelsel van regels binnen Nederlandse gemeenten op gebied van de fysieke leefomgeving. Waar nu gemeentelijke regelgeving inzake de fysieke leefomgeving verspreid is over meerdere bestemmingsplannen en gemeentelijke verordeningen zullen deze bij invoering van de Omgevingswet worden samengevoegd in één omgevingsplan. Dit moet bewerkstelligen dat het geheel aan regelgeving binnen gemeenten op gebied van de fysieke leefomgeving overzichtelijker wordt en dat tegenstrijdigheden tussen gemeentelijke verordeningen worden voorkomen. Hiernaast wil de wetgever via deze wet een verschuiving doen plaatsvinden in de relaties tussen de overheid enerzijds en burgers en ondernemers anderzijds, een zogenaamde paradigmawisseling. Het gedachtengoed achter de Omgevingswet is dat meer vrijheid maar ook verantwoordelijkheden wordt geplaatst bij inwoners en ondernemers omtrent het behoud van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

De gemeente Dongen wil de aankomende Omgevingswet als kans grijpen om haar manier van werken te vernieuwen. De gemeente wil waar mogelijk onderwerpen loslaten en, in lijn met de beoogde paradigmawisseling meer vrijheid en verantwoordelijkheden bij de burger

plaatsen. Het huidige juridisch instrumentarium van de gemeente is echter opgesteld in de oude wijze van denken, waar de gemeente zoveel mogelijk juridisch dicht timmert om risico's zoveel mogelijk te verkleinen. Indien deze verordeningen en verordeningsregels bij invoering van de Omgevingswet worden opgenomen in het omgevingsplan wordt hiermee wel de beoogde herordening van regels bewerkstelligd maar niet de paradigmawisseling.

Om deze reden is dit onderzoek opgezet om te bepalen waar, binnen de verordeningen en verordeningsregels die gelden binnen de gemeente Dongen op het gebied van de fysieke leefomgeving, kan worden gedereguleerd. Het dereguleren zal zowel gericht zijn op het schrappen van onnodige of tegenstrijdige regelgeving als het afstoten van gemeentelijke verantwoordelijkheden die Dongen in de toekomst aan inwoners wil overlaten. In dit onderzoek zullen een aantal gemeentelijke verordeningen worden doorgelicht, met als uiteindelijke doel overheidsregulering, waar mogelijk en wenselijk terug te dringen.

1.4 Centrale vraagstelling

Uit het bovenstaande vloeit de centrale vraag van dit onderzoek voort:
‘Welke aanbevelingen zijn te geven aan het gemeentebestuur van Dongen inzake het dereguleren van verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving, gelet op het kader van de aankomende Omgevingswet, praktijkvoorbeelden en de wensen en behoeften binnen de gemeente Dongen?’

Bovengenoemde centrale vraag zal aan de hand van onderstaande deelvragen worden beantwoord:

1) Wat is de gedachte achter regelgeving en deregulering?
2) Welke onderwerpen van regelgeving vallen onder de definitie 'fysieke leefomgeving'?
3) Welke verordeningsregels geldend binnen de gemeente Dongen vallen onder de 'fysieke leefomgeving'?
4) Wat zijn de specifieke wensen en behoeften binnen de gemeente Dongen?
5) Welke verordeningsregels binnen de gemeente Dongen op het gebied van de fysieke leefomgeving zijn voor deregulering vatbaar?
6) Welke mogelijke gevolgen heeft de voorgestelde deregulering?

1.5 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om uiterlijk op 12 mei 2017 conclusies en aanbevelingen in te dienen bij de gemeente Dongen inzake de verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving die gelden in de gemeente Dongen. Per verordening zal worden aangegeven welke regels mogelijk geschrapt of gewijzigd kunnen worden en wat de mogelijke gevolgen hiervan zijn.

Naast de conclusies en aanbevelingen zal op 29 mei 2017 een onderzoeksrapport worden ingediend bij de gemeente Dongen op basis van het uitgevoerde onderzoek. Op basis van dit rapport zal de gemeente Dongen een keuze kunnen maken welke verordeningsregels op het gebied van de fysieke leefomgeving zij wenst te behouden, welke zij wenst te schrappen of anderzijds te dereguleren.

1.6 Onderzoeksmethode en verantwoording

De eerste deelvraag draait om de kern van het onderzoek: deregulering. Om aanbevelingen te doen inzake deregulering moet eerst duidelijk zijn wat het doel is achter zowel regelgeving, wat de oorzaken zijn van de groei van het aantal wetten en regels en wat men met deregulering tracht te bereiken. Hierbij wordt gekeken naar zowel traditionele bestuurskundige opvattingen als bestuurskundige ontwikkelingen wat betreft de rol van respectievelijk de overheid, ondernemers en de burger in de hedendaagse samenleving.

Voor het beantwoorden van deze vraag wordt gebruik gemaakt van literatuur en kamerstukken.

Waar deregulering het onderwerp is van het onderzoek, is de Omgevingswet (en de fysieke leefomgeving in het bijzonder) de afbakening hiervan. Deze wet wordt gebruikt als aanleiding om te dereguleren binnen de gemeente Dongen, dus de aanbevelingen in dit onderzoek zullen alleen betrekking hebben op verordeningen binnen de gemeente die vallen onder de definitie van fysieke leefomgeving volgens de Omgevingswet. Voor het onderzoek is dan ook belangrijk wat de gedachte achter de Omgevingswet is en wat nu precies de definitie van de fysieke leefomgeving is. Het antwoord op deze vraag zal gevonden worden in kamerstukken en rapportages van de overheid en andere organen. Ook wordt gekeken naar voorbeelden uit de praktijk: een aantal gemeenten heeft reeds op basis van de Crisis- en Herstelwet reeds verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving opgenomen in een zogenaamd bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Op basis van deze bronnen kan een set criteria worden opgesteld voor verordeningsregels die onder de fysieke leefomgeving vallen. Hiermee kan een inventarisatie worden gemaakt van de verordeningen binnen Dongen op het gebied van de fysieke leefomgeving, ter beantwoording van de derde deelvraag.

Nu een inventarisatie is gemaakt van alle verordeningsregels binnen de gemeente Dongen op het gebied van de fysieke leefomgeving, wordt een aantal hiervan uitgelicht. Dit zijn (deel van de) Algemene Plaatselijke Verordening (APV) Dongen, de Beheersverordening gemeentelijke begraafsplaatsen, de Bouwverordening en de Marktverordening. Er is gekozen voor de APV, omdat een breed scala aan onderwerpen binnen de fysieke leefomgeving in deze verordening aan bod komen. De overige drie verordeningen zijn gekozen omdat er reeds procedures gaande zijn om deze verordeningen bij te werken waar aangesloten bij kan worden. Op de onderwerpen waar deze verordeningen over gaan zal informatie worden ingewonnen bij de verschillende belanghebbenden binnen de gemeente: de burgemeester, de portefeuille houdend wethouder, de partijen binnen de gemeenteraad, ondernemers en burgers middels enquêtes en waar mogelijk interviews. Het inwinnen van informatie bij deze personen en/of groepen is cruciaal voor het onderzoek. De burgemeester, de wethouder en de gemeenteraad zijn verantwoordelijk wat betreft de APV en de andere twee verordeningen en het wijzigen van regels raakt hun bevoegdheden. Er is tevens bewust voor gekozen om inwoners, zoals particulieren als ondernemers bij het onderzoek te betrekken; volgens de gedachte achter zowel de nieuwe rol van de overheid in het algemeen als de Omgevingswet in het bijzonder krijgt de burger een grotere rol met meer verantwoordelijkheid. Op basis van de ingewonnen informatie kan worden bepaald waar de wensen liggen van deze belanghebbenden wat betreft de geselecteerde verordeningen, ter beantwoording van de vierde deelvraag.

Voor het beantwoorden van de vijfde deelvraag wordt gekeken wat de mogelijkheden zijn om te dereguleren binnen de fysieke leefomgeving in Dongen. Voor elke verordeningsregel in de hierboven genoemde verordeningen moet worden gekeken welk doel deze dient en of de regel geschikt is om dit doel te dienen volgens de wensen van belanghebbenden. Naast de informatie uit de interviews en enquêtes gehouden in het kader van de derde deelvraag wordt ook gebruik gemaakt van informatie vanuit de afdeling Vergunningen en Handhaving, praktijkvoorbeelden van andere gemeenten op het gebied van deregulering en mogelijk tegenstrijdige hogere wetgeving. Voor dit laatste wordt ook de Bouwverordening binnen Dongen uitgelicht; wegens wetswijzigingen eind 2011 en in 2014 is deze verordening toe aan een aanpassing. Op basis van de uitgelichte verordeningen zullen ook globale conclusies worden getrokken voor de verordeningen die niet in detail worden uitgelicht.

Voordat daadwerkelijk een aanbeveling kan worden gedaan op het gebied van deregulering in de fysieke leefomgeving moet ook nog gekeken worden naar de mogelijke gevolgen hiervan. Voor het beantwoorden van de zesde en laatste deelvraag wordt gekeken naar de

mogelijke gevolgen die worden geschetst in de literatuur, alsmede praktijkvoorbeelden van deregulering zoals de gedereguleerde APV's van de gemeente Hollands Kroon.

1.7 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 wordt bekeken welk doel regels en overheidsregulering dienen, wat deregulering is en welke criteria in dit onderzoek worden gehanteerd om te dereguleren. In het daaropvolgende hoofdstuk staat de Omgevingswet centraal, waaronder haar ontstaansgeschiedenis, motieven en de belangrijkste instrumenten in deze wet, de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt gekeken welke verordeningen binnen de gemeente Dongen vallen onder de reikwijdte van dit onderzoek. Het derde inhoudelijke hoofdstuk zal zich verdiepen in de geselecteerde verordeningen en zal de mogelijke dereguleringsacties benoemen gebaseerd op de eerdergenoemde criteria. Het laatste hoofdstuk zal inventariseren wat de wensen zijn binnen de gemeente Dongen inzake deregulering. Op basis van deze wensen zullen richtlijnen opgesteld worden voor de dereguleringacties maar in Hoofdstuk 4 meerdere mogelijkheden voor bestonden. Het tweede deel van dit hoofdstuk zal vervolgens uiteenzetten wat de verwachte gevolgen zijn van deze dereguleringsacties. Waar nodig zullen de voorgestelde dereguleringsacties aangepast worden, wat zal leiden tot een definitieve lijst aan aanbevelingen omtrent deregulering. Aan het eind van het onderzoek volgen de conclusies en zullen aanbevelingen worden gedaan aan de opdrachtgever voor mogelijk vervolgonderzoek.

Hoofdstuk 2: Regulering en deregulering

Dit onderzoek stelt zich ten doel om aanbevelingen te geven inzake het dereguleren van verordeningen van de gemeente Dongen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Voor een goed begrip is het allereerst van belang om zicht te krijgen op het doel van regulering en motieven om over te gaan tot deregulering. Daartoe dient dit hoofdstuk. In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doelen en functies van regels, wordt bekeken wat de oorzaak is van de toename aan regels in de Nederlandse samenleving en wordt uiteengezet wat de negatieve gevolgen zijn van het grote aantal regels. In het tweede deel van het hoofdstuk wordt uitgelegd wat deregulering precies inhoudt en hoe dit kan worden bewerkstelligd. In de derde paragraaf worden op basis van het voorgaande een set criteria geformuleerd op basis waarvan wordt gedereguleerd in dit onderzoek.

2.1 Regulering

2.1.1 De betekenis en functie van regelgeving

Regels hebben verschillende betekenissen, die deels afhangen van het onderwerp of de gedraging waarop regels betrekking hebben. In dit onderzoek is de overheid een belangrijke partij, maar hebben vooral burgers en ondernemers bijzondere aandacht. Burgers en ondernemers kunnen immers rechten of aanspraken aan regels ontlenen, worden via regels gewezen op hun verplichtingen en verkrijgen door regels houvast op het gebied van verhoudingen tussen burgers onderling of tussen burgers en de overheid. Voor de overheid dienen regels als bron voor de bevoegdheid om met gezag én met recht te handelen. Hiernaast is de organisatie van de overheid in wetgeving vastgelegd en wordt in wetgeving uiteengezet welke procedures zij moet hanteren bij het uitoefenen van haar bevoegdheden.[1]

Veerman deelt drie invalshoeken toe aan wet- en regelgeving: een ordende functie, een beschermingsfunctie en een communicatieve functie.[2] De ordende invalshoek kan kortweg worden samengevat als bescherming van de burger door de overheid. De samenleving is complex en middels wetgeving beoogt de overheid het leven op politiek, economisch en maatschappelijk vlak te ordenen. Mensen zijn gebonden aan de regels die de overheid opstelt en op deze wijze wordt menselijk gedrag (meer) voorspelbaar. Regels schrijven voor hoe verschillende partijen binnen de samenleving jegens elkaar mogen en moeten optreden, waarmee zekerheid wordt geboden en de burger beschermd wordt tegen rechts-, natuurlijke personen en overheden, mocht een conflict ontstaan. Hiermee bepaalt de overheid wat al dan niet wenselijk is in de samenleving en stuurt zij haar burgers om te handelen naar wat in haar opvatting juist is.

De tweede invalshoek is de beschermingsfunctie, oftewel de bescherming *tegen* de overheid. Hier komt het legaliteitsbeginsel naar voren: zonder wet- en regelgeving mag de overheid niet handelen. Regels bepalen en limiteren wat de overheid kan doen en bieden zo bescherming voor de burger, die inherent een zwakkere positie heeft dan de overheid. Dit brengt meerdere eisen voor wet- en regelgeving met zich mee: regels moeten schriftelijk zijn vastgelegd, moeten precies zijn in hun bewoording en mogen niet extensief geïnterpreteerd worden.[3] Op deze wijze wordt willekeurig overheidsoptreden zoveel mogelijk voorkomen. Hiernaast zijn er ook regels die rechtsbescherming bieden aan de burger, mocht een conflict bestaan met de overheid. Denk hierbij aan de bezwaar- en beroepsprocedures in de Algemene wet bestuursrecht.

---

[1] P. Eijlander, W. Voermans, *Wetgevingsleer*, Bju, Den Haag 2000, p. 17-18.
[2] G.J. Veerman, *Over wetgeving*, Sdu, Den Haag 2012, p. 147 e.v.
[3] G.J. Veerman, *Over wetgeving*, Sdu, Den Haag 2012, p.155.

De derde en laatste invalshoek is de communicatieve functie. Regels zijn een medium om een boodschap van de overheid over te brengen aan de burger. Wil deze boodschap overkomen, dan moet de burger als ontvanger deze boodschap begrijpen zoals de zender deze bedoeld heeft. Witteveen maakt hierbij onderscheid tussen twee soorten wetgeving: wet als bevel en wet als symbool.[4] De eerste vorm, aangeduid als 'bevelwetgeving', is simpel van aard. De wet stelt duidelijk wat moet of wat niet mag via een gedetailleerde, gesloten norm en de burger heeft zich hieraan te houden. De overheid op haar beurt houdt toezicht op te burger om er zeker van te zijn dat deze zich aan de regels houdt en past waar nodig sancties toe. De tweede vorm, waarin de wet als symbool wordt omschreven, staat bekend als communicatieve wetgeving. Deze vorm staat lijnrecht tegenover de eerste variant en werkt aan de hand van open normen. Deze vorm van wetgeving ziet er niet op om de burger te dwingen op een bepaalde manier te doen denken maar is indirecter van aard. De overheid schrijft via een open norm voor wat zij belangrijk vindt maar geeft hier niet direct invulling aan, bijvoorbeeld door een zorgplicht op te leggen. Het is dan aan de normadressanten onderling om via debat tot overeenstemming te komen over de wijze waarop aan deze norm moet worden voldaan. Het resultaat hiervan is een idealistische vorm van regelgeving met een breder draagvlak binnen de samenleving. Immers, indien de normadressanten zelf inspraak hebben gehad in de invulling van de norm zullen zij zich sneller aan deze norm houden. Het nadeel van soortgelijke wetgeving is dat deze vorm veeleisend is in haar totstandkoming. Om een goede regel op te stellen is vereist dat een grote meerderheid van de beoogde normadressanten actief meedoet in dit interpretatieproces en de originele doelstelling van de overheid deelt. Om ruimte voor interpretatie te laten is toezicht en handhaving door de overheid ongewenst en zullen andere sturingsmiddelen moeten worden toegewend, zoals het stimuleren van positief gedrag middels lagere heffingen. Ook is dit een meer tijdrovend proces van regelgeving.

Communicatieve wetgeving mag niet worden verward met wat in de regel 'symboolwetgeving' genoemd wordt. Symboolwetgeving is ook een uiting van de overheid, waarmee zij via wet of regels vaststelt wat zij belangrijk vindt. In veel gevallen is het resultaat echter een wet of regel die in de praktijk niet adequaat te handhaven is of geen kwantificeerbare gevolgen heeft, wat leidt tot een negatieve betekenis van de term. Van Klink noemt in dit kader bijvoorbeeld de toename aan veiligheidseisen voor kleding naar aanleiding van de cafébrand in Volendam. Kleding die vlam vat als deze één seconde aan vuur blootgesteld wordt, zou dan niet meer mogen worden verkocht. De kledingbranche merkte echter op dat de slachtoffers van de Volendamse brand enkele minuten blootgesteld werden en dat deze regels in soortgelijke situaties dus niet resulteren in meer veiligheid.[5] Deze regels moeten het hebben van hun secundaire effecten, zoals het (ongefundeerd) herstellen van vertrouwen in de daadkracht van de overheid of van het sluiten van een schijncompromis tussen partijen in conflict. Dit zijn echter slechte oplossingen voor op de lange termijn en worden in de literatuur afgeraden.[6]

2.1.2 Toenemende regeldruk

Het moge duidelijk zijn dat regels een belangrijke plaats hebben in onze samenleving. In de afgelopen decennia is het aantal regels echter om verschillende redenen explosief gegroeid. Van Wijk noemt vijf oorzaken hiervan: de groei van de bevolking, technische ontwikkelingen, Europese regelgeving, tijden van crisis en nood en het verzorgingsstaatdenken[7]. Deze redenen vloeien voort uit de hierboven genoemde functies. Wet- en regelgeving dienen om de samenleving te ordenen, de burger zekerheid te bieden en te beschermen tegen andere

---

[4] B.J.M. van Klink, W. Witteveen, *De overtuigende wetgever*, Tjeenk Willink, Deventer 2000, p. 5 e.v.
[5] B.J.M. van Klink, 'Symboolwetgeving. Een rechts-sociologische begripsbepaling', *CDV* 2002, nr. 4, p. 9-21.
[6] B.J.M. van Klink, 'Symboolwetgeving: de opkomst, ondergang en wederopstanding van een begrip', *RegelMaat* 2014, nr. 1, p. 5-26.
[7] H.D. van Wijk, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Kluwer, Deventer 2014, p. 13-14.

burgers. Als de samenleving meer complex wordt, door bijvoorbeeld een groter aantal mensen wat dicht op elkaar woont of technologische ontwikkelingen die effect hebben op een groot deel van de samenleving, zijn vanzelfsprekend meer wetten en regels nodig om dezelfde mate van zekerheid en bescherming te bieden. Voorbeelden hiervan zijn het maken van een bestemmingsplan door een gemeente om het gebruik van beperkt beschikbare grond te sturen, of milieuwetgeving om de negatieve effecten van industriële veranderingen in te perken. Dit sluit ook aan met de invloed vanuit Europa: de Europese interne markt brengt allerlei extra regels en eisen met zich mee die moeten worden geïmplementeerd in de nationale wetgeving van lidstaten van de Europese Unie.

Uit de laatste twee redenen blijkt dat zowel de overheid als de burger indirect verlangen naar meer regels. Mocht een ramp gebeuren als gevolg van een gebrek aan regulering, zoals bijvoorbeeld de Vuurweerkramp in 2000, dan zal de overheid willen voorkomen dat iets soortgelijks nogmaals gebeurt. Dit uit zich dan meer én strengere regulering.

Het door Van Wijk getypeerde ‘verzorgingsstaatdenken’ gaat, in tegenstelling tot het voorgaande, juist uit van de wensen van de burger. In de huidige samenleving verlangt de burger van de overheid dat zij zich actief inzet om de welvaart en het welzijn van haar volk te waarborgen. Om deze waarborgen daadwerkelijk te kunnen bieden heeft de overheid regels nodig om zelf te kunnen handelen. De overheid kan in beide van deze gevallen doorschieten in wat de ‘risico-regelreflex’ genoemd wordt. Deze reflex kan plaatsvinden indien de overheid een risico voor de samenleving waarneemt, al dan niet naar aanleiding van een ramp of andere gebeurtenis, of grote media-aandacht. De overheid zal, vanuit de in deze paragraaf genoemde motieven, hier iets aan willen doen. Het risico bestaat echter dat de reactie van de overheid disproportioneel is aan het gevaar. Een voorbeeld hiervan zijn de maatregelen als gevolg van de legionella-uitbraak in 1999, waarna strengere veiligheidseisen werden ingevoerd die ook golden voor instanties waarvoor het risico nagenoeg nihil was.[8]

De grote toename van het aantal regels leidt tot meer verloren tijd en kosten voor burgers. Dit fenomeen wordt regeldruk genoemd. Regeldruk kent drie 'smaken': de hoeveelheid regels die burgers moeten naleven en waarmee zij rekening moeten houden, de kosten die zij direct of indirect moeten maken om deze regels na te leven en de druk die burgers ervaren door de grote hoeveelheid regels.[9] Regeldruk heeft dan ook een veelvoud aan negatieve gevolgen, niet alleen voor de burger maar ook voor de overheid. Een ingewikkeld systeem met een groot aantal regels en procedures heeft als gevolg dat beslissingen van de overheid veel te lang uitblijven. Ook zal, hoe complexer de regelgeving is, de kans groter worden dat niet ieder overheidsorgaan consistent zal zijn ten opzichte van andere organen, met onvoorspelbare beslissingen tot gevolg. Ook zullen zowel burger als overheid meer geld en tijd kwijtraken aan deze langdurige procedures.[10]

Om regeldruk tegen te gaan heeft de overheid reeds verschillende projecten opgestart, met verschillende motieven. Meer hierover in de volgende paragraaf. Wel moet duidelijk zijn dat regeldruk niet per definitie verkeerd is. Zoals hierboven genoemd hebben regels een belangrijk doel in de samenleving en is het nu eenmaal onvermijdelijk dat het aantal regels groeit naarmate de samenleving complexer wordt. De kunst ligt hem in het treffen van proportionele, doeltreffende maatregelen voor onaanvaardbare risico’s.

---

[8] P.B. Boorsma, A.E. Ronner, 'Omgaan met de risico-regelreflex', *Jaarboek 2013*, Nationaal netwerk risicomanagement 2014.
[9] S. Stoter, N. Huls, Regeldruk, een blinde vlek van onderhandelend wetgeven, Bju, Den Haag 2006.
[10] H.D. van Wijk, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Kluwer, Deventer 2014, p. 22-23.

2.2 Deregulering

2.2.1 Deregulering als begrip

De overheid zet zich al jaren in om regeldruk tegen te gaan, met verschillende motieven. Projecten zoals het onderzoek van de commissie Geelhoed en het dossier Andere Overheid hadden als doel om de mogelijkheden te onderzoeken om overheidsuitgaven naar beneden te draaien. De nota Bruikbare rechtsorde zag op het bevorderen van kwaliteit van wet- en regelgeving boven kwantiteit.[11] De Wabo is een voorbeeld van een meer geconcentreerde actie van de wetgever, waarbij één rechtsgebied grondig op de schop genomen wordt om het voor burgers makkelijker te maken projecten te starten.[12] De Omgevingswet staat hier in het verlengde van en de wetgever beoogt met deze wet tot een nieuwe verhouding te komen tussen enerzijds de overheid en burgers en anderzijds burgers en ondernemers.[13]

Deregulering wordt vaak begrepen als het schrappen van regels maar dit is onvolledig. Deregulering is het voeren van beleid waarin bemoeienis door de overheid minder gedetailleerd wordt, met een eenvoudiger stelsel van regelgeving wat makkelijker na te leven en uit te voeren is tot gevolg.[14] Dit kan inderdaad worden bereikt door regels te schrappen, maar ook door bijvoorbeeld een vergunningsplicht te vervangen door een meldingsplicht of algemene regel. Dit is bijvoorbeeld mogelijk indien een vergunning alleen onder specifieke voorwaarden kan worden geweigerd. In dat geval zal een meldingsplicht of een algemene regel eveneens volstaan, afhankelijk van in hoeverre de overheid een bepaald onderwerp wil reguleren. Door het schrappen van een regel zal de overheid een bepaal onderwerp geheel loslaten, met het afzwakken van een vergunningsplicht blijft de overheid het onderwerp reguleren in minder intensieve vorm. In de literatuur wordt het terugbrengen van regeldruk door harmonisatie van wetgeving ook onder de noemer van deregulering gebracht. Voor de rest van dit rapport zal met deregulering dan ook tevens het terugbrengen van regeldruk worden bedoeld.

2.2.2 Methoden van deregulering

Er zijn meerdere methoden om regeldruk te verminderen. Van Wijk noemt er vier: harmonisatie en coördinatie van wet- en regelgeving, het scheppen van een kaderwet, codificatie en deregulering. [15] In het kader van dit onderzoek zijn de eerste en vierde methode van belang. Harmonisatie en coördinatie van wet- en regelgeving ziet erop om regels onderling op elkaar af te stemmen. Voorbeelden hiervan zijn de eerdergenoemde Wabo en de Omgevingswet, waarbij een wettelijk stelsel, verspreid over een groot aantal wetten en AMvB's wordt ondergebracht in één wet en procedures worden samengevoegd. Dit leidt ertoe dat het geheel aan regels waar een burger zich aan moet houden overzichtelijker wordt en dat slechts één procedure nodig is waar voorheen meerdere procedures moesten worden nagelopen. Niet alleen wetten in formele zin kunnen (en moeten) op elkaar worden afgestemd, ook lagere regelgeving van decentrale overheden moet goed aansluiten op wetten in formele zin. Wetten van formele zin gelden boven gemeentelijke verordeningen. Als een wet in formele zin wordt aangepast en bepaalde materie gaat regelen die daarvoor op gemeentelijk niveau werd gereguleerd, zal de gemeentelijke verordening hierop moeten worden aangepast. In een ideale situatie zal dit direct gebeuren, maar de praktijk leert dat dit niet altijd het geval is.

---

[11] G.J. Veerman, *Over wetgeving*, Sdu, Den Haag 2012, p. 282 e.v.
[12] *Kamerstukken II*, 30 844, nr. 3.
[13] *Kamerstukken II*, 33 962, nr. 3.
[14] H.D. van Wijk, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Kluwer, Deventer 2014, p. 22.
[15] H.D. van Wijk, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Kluwer, Deventer 2014, p. 20-21.

2.2.3 Ongeschikte regelgeving

De nota Bruikbare Rechtsorde richt zich erop om de kwaliteit van regelgeving te bevorderen en benoemt wat een regel ongeschikt maakt. Een ‘slechte’ regel is onbruikbaar, inconsistent en/of onnodig. Een regel is onbruikbaar indien deze niet aansluit op de huidige samenleving, onvoldoende handhaafbaar is en niet als rechtvaardig wordt gezien door de beoogde normadressanten. Van inconsistentie is sprake wanneer regels botsen met andere regelgeving of wanneer de regel in gelijksoortige situaties verschillende uitkomsten biedt.

Tot slot kan een regel onnodig belastend of belemmerend werken, bijvoorbeeld door onbedoelde bijeffecten. Ook is mogelijk dat het beoogde effect van de regel op een andere manier kan worden bereikt of dat de regel in haar huidige vorm gewoonweg niet geschikt is om het beoogde doel te bereiken.[16] Dit laatste vereist een korte zijstap naar de managementwetenschappen.

Managementadviseur Hart heeft een managementmodel voor organisaties geschapen welke bestaat uit drie schillen (van buitenste naar binnenste schil): de systeemwereld, de leefwereld en de bedoeling. De systeemwereld is de wereld van regels protocollen en prestatie-indicatoren, de leefwereld de omgeving waar de organisatie actief in is en de bedoeling dat wat de organisatie wenst te bereiken. Veel organisaties, waaronder overheden, zitten volgens Hart vast in de systeemwereld; de organisatie heeft een veelvoud van regels en procedures die als noodzakelijk worden gezien voor het doel van de organisatie. Er wordt dus vanuit de buitenste schil, de wereld van de regels, naar de binnenste schil, de bedoeling gedacht. Hart pleit ervoor om deze denkwijze om te draaien: organisaties moeten vanuit het doel denken. Zodra een organisatie voor zichzelf duidelijk heeft welk doel zij wil bereiken, moet zij eerst kijken naar wat zij in de leefwereld moet doen om dit te bereiken en daarna pas in de systeemwereld. Belangrijk hier is om het model niet verkeerd te interpreteren. De systeemwereld is nog steeds noodzakelijk om de bedoeling te bewerkstelligen. Hart pleit voor het gebruik van eenvoudige regelgeving die ter ondersteuning dient van de activiteiten in de leefwereld. De organisatie zal hiervoor dan ook constant moeten communiceren met haar klanten, zodat de regels en procedures altijd blijven aansluiten op de leefwereld.[17]

---

[16] *Kamerstukken II*, 29 279, nr. 9, p. 9-10.
[17] W. Hart, M. Buiting, ‘Verdraaide Organisaties’, Vakmedianet, Alphen aan den Rijn 2012.

2.3 Criteria om te dereguleren

Op basis van het voorgaande kunnen criteria worden opgesteld op basis waarvan kan worden gedereguleerd. Deze zijn hieronder schematisch weergegeven.

Criterium	Vervolgactie
De overheid wil een bepaald onderwerp in de toekomst niet meer reguleren	Bepaling schrappen
De overheid past een bepaling niet meer toe of deze wordt niet of nauwelijks meer gehandhaafd	Bepaling schrappen
De overheid wil meer verantwoordelijkheid voor een bepaald onderwerp bij burgers of ondernemers plaatsen	Bepaling afzwakken of schrappen
De bepaling dient tegen een niet-bestaand probleem	Bepaling schrappen
De bepaling is niet geschikt om het beoogde doel te verwezenlijken	Bepaling aanpassen of schrappen
Het bepaalde is reeds in hogere wetgeving geregeld	Bepaling schrappen
De regel is tegenstrijdig met hogere of gelijke wetgeving	Bepaling schrappen
De vergunning wordt in nagenoeg alle gevallen toegewezen	Bepaling mogelijk afzwakken
Een vergunning kan alleen worden geweigerd in specifieke omstandigheden	Bepaling mogelijk afzwakken

Hoofdstuk 3: De Omgevingswet

Waar deregulering het doel is van dit onderzoek, is de Omgevingswet zowel (deels) de aanleiding als de scope van dit onderzoek. In dit hoofdstuk worden dan ook de relevante onderdelen van de Omgevingswet behandeld. In de eerste paragraaf wordt de wet als geheel behandeld. Vervolgens wordt gekeken naar twee belangrijke instrumenten die de Omgevingswet biedt die van belang zijn van dit onderzoek, namelijk de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een inventarisatie van gemeentelijke verordeningen (en de onderdelen daarvan) die in dit onderzoek zullen worden behandeld.

3.1 Op weg naar de Omgevingswet

In het vorige hoofdstuk is breed uitgemeten hoe het aantal regels in de Nederlandse samenleving over de jaren heen explosief is gegroeid. Het omgevingsrecht is daar geen uitzondering in. De afgelopen twee decennia groeide echter het besef bij de wetgever dat dit heeft geresulteerd in een log systeem dat niet geschikt is om nieuwe ontwikkelingen in het rechtsgebied snel te verwerken. In respons heeft de wetgever over de jaren heen onder andere een aantal wetten ingevoerd om het omgevingsrecht te vernieuwen.[18] De Wro was een eerste stap in het streven om besluitvorming in het omgevingsrecht effectiever en efficiënter te maken.[19] Daarop volgde de Wabo, een wet die ertoe leidde dat een groot aantal vergunningen werd samengevoegd tot één omgevingsvergunning.[20] De Omgevingswet is een vervolgstap op deze twee wetten.

3.1.1 Wettelijke reorganisatie

De Omgevingswet dient vier verbeterdoelen in het omgevingsrecht:

1. Het omgevingsrecht moet meer inzichtelijk, voorspelbaar en gebruiksvriendelijk worden;
2. Het beleid, de besluitvorming en de regelgeving moeten voortaan in onderlinge samenhang plaatsvinden;
3. De bestuurlijke afwegingsruimte op lokaal niveau moet groter worden en;
4. De besluitvorming inzake projecten moet sneller en beter.[21]

Het omgevingsrecht is momenteel versplinterd over een breed scala aan wetten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de hierboven genoemde Wro en Wabo maar ook meer specifieke wetten zoals de Waterwet en de Wet milieubeheer. De wetgever wil middels de Omgevingswet bewerkstelligen dat dit versplinterde wettelijk systeem overzichtelijker wordt voor de gebruiker: 26 wetten, 5000 wetsartikelen en 240 ministeriële regelingen en AMvB's worden samengevoegd tot één wet, 350 wetsartikelen, 10 ministeriële regelingen en 4 AMvB's.[22] Deze wettelijke reorganisatie moet de bovengenoemde verbeterdoelen bewerkstelligen.

3.1.2 De fysieke leefomgeving

De fysieke leefomgeving is het centrale begrip binnen de Omgevingswet. Deze wet heeft als toepassingsgebied de fysieke onderdelen van de fysieke leefomgeving alsmede activiteiten hierin. Dit bestaat uit bouwwerken, infrastructuren, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en wereld erfgoed. Hiernaast zijn als activiteiten binnen de fysieke leefomgeving tevens wijzigingen of het gebruik van de fysieke

---

[18] *Kamerstukken II*, 33962, nr. 3, p.10.
[19] *Kamerstukken II*, 28916, nr. 3, p. 4 e.v.
[20] *Kamerstukken II,* 30844, nr. 3, p. 3 e.v.
[21] *Kamerstukken II* 33962, nr. 3, p. 7.
[22] Rijksoverheid, *Nieuwe Omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger*, https://www.rijksoverheid.nl (zoek op: omgevingswet).

leefomgeving, het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt en het nalaten van activiteiten inbegrepen. Allerlaatst worden gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt beïnvloed door of via de fysieke leefomgeving hiertoe gerekend.[23]

3.1.3 De paradigmawisseling

Een nieuw wettelijk stelsel alleen is niet genoeg. Om de verbeterdoelen van de Omgevingswet te bewerkstelligen is tevens een omslag in de cultuur bij bestuurders en ambtenaren noodzakelijk, een zogenaamde 'paradigmawisseling'. Van belang is hier dat meer ruimte, initiatief en verantwoordelijkheid bij private partijen worden gelegd. Een mogelijke ontwikkeling voor het omgevingsrecht is dat het oplossend vermogen van private partijen een grotere rol krijgt, terwijl de overheid als vangnet fungeert waar dit vermogen te kort schiet. De wetgever gaat in de memorie van toelichting van de wet verder in op de respectievelijke verantwoordelijkheden van burgers, ondernemers en de overheid. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt op de schaal van de fysieke leefomgeving.

Op de kleinste schaal, bijvoorbeeld een woning of een bedrijfsterrein, zijn individuele burgers primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het is aan de overheid om hen zoveel mogelijk ruimte te gunnen voor het uitvoeren van activiteiten in de fysieke leefomgeving en hen waar nodig aan te spreken op hun verantwoordelijkheid. Op hogere schalen, zoals een straat, wijk, dorp, stad, gemeente, provincie of zelfs het hele land is de kwaliteit van de fysieke leefomgeving een publieke verantwoordelijkheid. Deze niveaus zijn geregeld in de Omgevingswet.[24]

Burgers worden gezien als de primaire gebruikers van de fysieke leefomgeving. Zij hebben een rol in zowel hun eigen activiteiten in de fysieke leefomgeving op de kleinste schaal, maar ook als belanghebbende bij de activiteiten van andere in de eigen wijk of buurt. Tenslotte oefenen burgers invloed uit op de hogere schalen door te participeren in organisaties (zoals dorps- en wijkraden of milieuorganisaties) en door te stemmen in regionale en landelijke verkiezingen. De belangrijkste rol van burgers in de Omgevingswet is die als eigenaar van grond en gebouwen: zij zijn primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving op deze schaal. Het is aan hen om zorg te dragen dat zij geen gevaar voor de veiligheid en gezondheid van henzelf of van anderen veroorzaken.[25]

De rol van de overheid staat niet vast in de Omgevingswet. Wat deze rol moet zijn hangt af van de opgaven waar de samenleving mee te maken krijgt maar ook de eigen politieke opvattingen. De overheid heeft twee kerntaken in de Omgevingswet:

1. Het is aan de overheid om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te waarborgen;
2. Het is aan de overheid om burgers en ondernemers ruimte te bieden voor ontwikkeling.

Dit zijn twee tegenstrijdige rollen; de overheid kan het ene niet garanderen zonder inbreuk te maken op het andere. Het is aan de overheid om zichzelf constant af te vragen hoe zij een bepaald onderwerp wil reguleren en in welke mate zij dit wil bewerkstelligen. Deze rollen zijn constant in beweging en zijn afhankelijk van de omstandigheden. Een voorbeeld: na een milieuramp is het aan de overheid om de ontstane schade terug te dringen naar een aanvaardbaar niveau. Dit vereist een hoge mate van regulering. Zodra de nadelige effecten van de ramp zijn teruggedrongen is het weer mogelijk de regelgeving terug te draaien en

---

[23] Artikel 1.2 Omgevingswet.
[24] *Kamerstukken II*, 33962, nr. 3, p. 40-41.
[25] *Kamerstukken II,* 33962, nr. 3, p. 41.

volstaat het de overheid om slechts enkele nieuwe regels in het leven te roepen om herhaling te voorkomen.[26]

3.2 Belangrijke instrumenten van de Omgevingswet

De Omgevingswet schept meerdere instrumenten voor het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen. Voor dit onderzoek zijn twee instrumenten van belang: de omgevingsvisie en het omgevingsplan. In deze paragraaf zal worden uiteengezet waar deze instrumenten voor dienen, wat deze moeten bevatten en wat dit betekent voor Dongen.

3.2.1 De Omgevingsvisie

De Omgevingswet bepaalt dat gemeenten (net als de provinciën en het Rijk) een omgevingsvisie moet laten vaststellen door de gemeenteraad.[27] De omgevingsvisie moet gezien worden als een samenhangend strategisch plan voor de gemeente, waar zij voor zichzelf op papier zet hoe zij de kwaliteit van de fysieke leefomgeving zal waarborgen.[28] Deze visie beschrijft wat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving is, de voorgenomen ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en behoud van het grondgebied en welk integraal beleid moet worden gevoerd betreffende de fysieke.[29] De omgevingsvisie bepaalt dus niet alleen welk beleid de gemeente zal voeren op gebied van de fysieke leefomgeving, maar houdt ook rekening met de historie en aanwezige kwaliteiten binnen het daaronder vallende gebied, daarbij verstaande dat dit alles in hoofdlijnen gebeurt.[30]

De Nijs en Tijssen beschrijven de omgevingsvisie als een structuurvisie, zoals bedoeld in de Wet Ruimtelijke Ordening, aangevuld met de opsomming in artikel 1.2 van de Omgevingswet.[31] Waar de structuurvisie ruimtelijk ordening bevat, wordt dat in de omgevingsvisie uitgebreid naar de fysieke leefomgeving. Net als de structuurvisie is omgevingsvisie alleen juridisch bindend voor het vaststellend orgaan, maar heeft de inhoud van de visie belangrijke gevolgen voor de uitwerking van het gemeentelijk beleid in bijvoorbeeld het omgevingsplan. Inhoudelijk gezien zal de omgevingsvisie niet alleen de structuurvisie vervangen, maar ook de relevante delen van de natuurvisie, verkeers- en vervoersplannen en milieubeleidsplannen.[32] Dit valt binnen de lijnen van de doelstelling van de Omgevingswet om de fysieke leefomgeving als één integraal geheel te bekijken. Voor een duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving is één overkoepelend en richtinggevend beeld noodzakelijk. Middels de omgevingsvisie kunnen gemeenten voor langere termijn hun strategisch beleid vastleggen, zonder aan flexibiliteit te verliezen. Door toekomstig beleid op hoofdlijnen op te stellen in de omgevingsvisie laat dat genoeg ruimte over voor de gemeente om de details later uit te werken of aan te passen in programma's.[33]

Naast het bovengenoemde moet de raad in de omgevingsvisie ook een sturingsfilosofie opnemen. Deze filosofie zal dienen als beantwoording van de vraag welke rol de gemeente op zich zal nemen om de visie te realiseren en welke rol zij daarin voorziet voor anderen, zoals bijvoorbeeld inwoners of andere belanghebbenden.[34] De Nijs en Tijssen noemen de omgevingsvisie de perfecte kans voor een gemeente om vast te leggen waar zij in de toekomst voor wil staan, welke rol zij op zich wil nemen en welke verantwoordelijkheden zij wil plaatsen bij de samenleving. Als eenmaal besloten is welke verantwoordelijkheden de gemeente wil behouden, is een logische vervolgvraag hoe de gemeente deze

---

[26] *Kamerstukken II*, 33962, nr. 3, p. 42.
[27] Artikel 3.1 Omgevingswet.
[28] *Kamerstukken II*, 33962, nr. 3, p. 8.
[29] Artikel 3.2 Omgevingswet.
[30] *Kamerstukken II*, 33962, nr. 19.
[31] P. de Nijs, W. Tijssen, *De Omgevingswet toegelicht*, Sdu, Den Haag 2016, p. 45.
[32] *Kamerstukken II*, 33962, nr. 3, p. 51.
[33] *Kamerstukken II*, 33962, nr. 3, p. 116-117.
[34] *Kamerstukken II,* 33962, nr. 3, p. 51.

verantwoordelijkheid zal invullen.[35] Dit zijn belangrijke vragen voor dit onderzoek. Helaas heeft de gemeente Dongen geen omgevingsvisie of ander document waar de antwoorden op deze vragen zijn vastgesteld. Hoofdstuk 5 van dit onderzoek zal middels vragenlijsten onder inwoners, gemeenteraadsleden en de portefeuille houdend wethouder worden getracht hier invulling aan te geven.

3.2.2 Het Omgevingsplan

Naast de omgevingsvisie is de raad ook verplicht om één omgevingsplan op te stellen voor de gemeente.[36] Waar de omgevingsvisie gezien kan worden als een 'structuurvisie plus' is het omgevingsplan een 'bestemmingsplan plus', ook hier met enkele belangrijke verschillen die voortvloeien uit de motieven achter de Omgevingswet. Waar gemeenten nu nog de mogelijkheid hebben om verschillende deelgebieden een eigen bestemmingsplan te geven, zullen gemeenten in de toekomst één integraal plan moeten hanteren. Bij invoering van de Omgevingswet worden alle bestemmingsplannen binnen een gemeente automatisch gebundeld. Dit betekent echter niet dat gemeenten niet meer verschillende gebieden mogen hanteren met verschillende regels. Deze mogelijkheid blijft bestaan in het omgevingsplan.

Een ander belangrijk verschil is het doel van het omgevingsplan. Een bestemmingsplan wordt vastgesteld door de raad ter bevordering van een goede ruimtelijke ordening.[37] Een omgevingsplan op zijn beurt bevat een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, feitelijk de vervanging en uitbreiding van hetzelfde begrip uit de Wro.[3839] Van Angeren en Nijmeijer zijn het er dan ook over eens dat op dit vlak het bestemmingsplan en het omgevingsplan feitelijk niet zoveel verschillen.[4041] Hiernaast stelt de Omgevingswet dat in het Omgevingsplan regels worden opgenomen met betrekking tot de fysieke leefomgeving, regels die in het huidige systeem nog zijn opgenomen in gemeentelijke verordeningen[42] De fysieke leefomgeving is echter een ontzettend ruim begrip en niet alle bepalingen inzake de fysieke leefomgeving dienen noodzakelijkerwijs opgenomen te worden in het omgevingsplan.

De wetgever heeft in de memorie van toelichting en andere stukken aangegeven welke onderwerpen behoren tot de fysieke leefomgeving en dus wel of niet in het omgevingsplan thuishoren. Op de volgende pagina zijn deze schematisch weergegeven: [4344]

---

[35] P. de Nijs, W. Tijssen, *De Omgevingswet toegelicht*, Sdu, Den Haag 2016, p. 49-50.
[36] Artikel 2.4 Omgevingswet.
[37] Artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening.
[38] Artikel 4.2 Omgevingswet.
[39] *Kamerstukken II*, 33962, nr. 3, p. 139 e.v.
[40] J.R. van Angeren, 'Het omgevingsplan in de Omgevingswet', *TO* 2016, nr. 1-2, p. 4-26.
[41] A.G.A. Nijmeijer, 'Reactie op 'Het omgevingsplan in de Omgevingswet'', *TO* 2016, nr. 3, p. 91-94.
[42] Artikel 2.4 Omgevingswet.
[43] *Kamerstukken II*, 33962, nr. 3, p. 327 e.v.
[44] *Kamerstukken II*, 33962, nr. 23, p. 55 e.v.

Onderwerpen die niet in het omgevingsplan thuishoren volgens de wetgever:	
Bepalingen op grond van de Dhw	Ligplaatsen
Bepalingen op grond van de Huisvestingswet	Locaties voor gebruik van vuurwerk
Bepalingen op grond van de Leegstandwet	Overlast en baldadigheid
Bestuurlijke ophouding	Stalling van fietsen
Drugsoverlast	Toezicht inrichtingen nachtverblijf
Heling	Toezicht op speelgelegenheden
Houden van evenementen	Toezicht openbare inrichtingen
Houden van markten	Wildplassen
Innemen van standplaatsen	

Er bestaat echter discussie over of deze onderwerpen daadwerkelijk niet in het omgevingsplan thuishoren. Van Angeren noemt het instrumentarium van de Huisvestingswet en de Leegstandswet en bepalingen omtrent het stallen van fietsen als voorbeelden van regels die wel degelijk van toepassing zijn op en gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving.[45] De Omgevingswet bevat de mogelijkheid om bij AMvB gevallen aan te wijzen waar bepalingen inzake de fysieke leefomgeving niet in het omgevingsplan moeten worden opgenomen.[46] Helaas heeft de wetgever nog geen gebruik van deze gelegenheid gemaakt. De werkgroep Reikwijdte Omgevingswet heeft dan ook haar eigen regels opgesteld ter beoordeling of een bepaalde regel in het omgevingsplan thuishoort of niet:[47]

Regel in het omgevingsplan of niet?	
Regels betreffende de fysieke leefomgeving die een plaatsgebonden activiteit betreffen	**Moet** in het omgevingsplan
Regels betreffende de fysieke leefomgeving die ook een ander motief hebben	Mag in het omgevingsplan
Regels betreffende de fysieke leefomgeving die geen plaatsgebonden activiteit betreffen	Mag in het omgevingsplan
Regels betreffende de fysieke leefomgeving met een persoonsgebonden karakter	Mag in het omgevingsplan
Regels die niet de fysieke leefomgeving betreffen	Mag **niet** in het omgevingsplan
Regels die de exclusieve bevoegdheid zijn van de burgemeester	Mag **niet** in het omgevingsplan

In het kader van de Chw hebben enkele gemeenten (namelijk Bussum en Alphen a/d Rijn) reeds geëxperimenteerd met het opstellen van een zogenaamd 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte'.[48] Dit is een bestemmingsplan waar reeds bepalingen betreffende de

---

[45] J.R. van Angeren, 'Het omgevingsplan in de Omgevingswet', *TO* 2016, nr. 1-2, p. 4-26.
[46] Artikel 2.7 Omgevingswet.
[47] L. Loozeman e.a., *Vergelijkend rapport Omgevingswet*, Haarlem, Gemeente Haarlem & G32 2016.
[48] G. Naeff, *Pioneren met de omgevingswet*, Den Haag, Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2016.

fysieke leefomgeving in zijn opgenomen. Bij het opstellen van deze bestemmingsplannen hebben deze gemeenten gebruikgemaakt van bovengenoemde systematiek om te bepalen of zij bepaalde regels al dan niet in het bestemmingsplan wensen op te nemen. In het kader van dit onderzoek zal dan ook gebruik worden gemaakt van dit beslisschema.

3.3 De Dongense verordeningen in de Omgevingswet

Er bestaat momenteel dus nog enige discussie over welke verordeningen en verordeningsregels moeten worden opgenomen, mogen worden opgenomen en niet mogen worden opgenomen in het Omgevingsplan. Het beslismodel van de werkgroep is vooralsnog leidend en wordt gehanteerd om een selectie te maken van verordeningen en verordeningsregels die in dit onderzoek worden meegenomen.

Deze lijst luidt als volgt:

Verordeningen die in dit onderzoek worden meegenomen:
Algemene plaatselijke verordening voor de gemeente Dongen 2017 (deels)
Beheersverordening gemeentelijke begraafplaatsen 2010
Bouwverordening van de gemeente Dongen 2011
Brandveiligheidsverordening
Erfgoedverordening gemeente Dongen 2016
Marktverordening gemeente Dongen 2014
Monumentenverordening van de gemeente Dongen 1997

In de APV worden alle bepalingen meegenomen die volgens het beslismodel in het omgevingsplan moeten of mogen. Daarbij zullen verordeningsregels inbegrepen worden waarbij de wetgever specifiek heeft aangegeven dat deze niet in het omgevingsplan thuishoren. Hiervoor is gekozen om twee redenen. Ten eerste staat nog niet vast welke verordeningsregels thuishoren in het omgevingsplan. Het is goed mogelijk dat de wetgever in de nabije toekomst er andere ideeën op nahoudt dan in het vergaderjaar 2013-2014. Een tweede reden is dat deregulering het voornaamste uitgangspunt van dit onderzoek is. Het opnemen van de juiste bepalingen in het omgevingsplan is secundair hieraan.

Hoofdstuk 4: De verordeningen binnen Dongen

In het voorgaande hoofdstuk is een lijst opgesteld van verordeningen die in dit onderzoek worden meegenomen. In dit hoofdstuk worden drie van deze verordeningen in detail doorgenomen: per verordening wordt gekeken welke (relevante) bepalingen ruimte bieden voor deregulering, gebaseerd op de criteria uit hoofdstuk 2. De overige vier verordeningen worden slechts globaal doorgenomen.

4.1 De Algemene plaatselijke verordening[49]

De APV is de meest belangrijke verordening in elke Nederlandse gemeente. De APV is een algemene verordening die regels opstelt voor een breed scala aan onderwerpen zoals veiligheid op de openbare weg, evenementen en veiligheid op het water. In kleinere gemeenten zoals Dongen is de APV nog extra belangrijk, omdat Dongen geen losse Kapverordening, Drank- en Horecaverordening of Parkeerverordening heeft. Deze onderwerpen zijn dan ook in de APV geregeld.

Een belangrijk onderdeel van de APV is dat gemeenten een bestuurlijke boete of strafbeschikking kunnen opleggen voor overtreding van APV-regels.[505152] Dit zijn bestuurlijke instrumenten waarmee handhavers van de gemeente snel overtreders een 'tik op de vingers' kunnen geven. Voor het opleggen van een bestuurlijke boete of strafbeschikking is geen tussenkomst van de politie of van een rechter noodzakelijk.

De gemeente Dongen hanteert een APV gebaseerd op de modelverordening van de VNG, met een aantal kleine wijzigingen. De meest recente wijziging van de APV dateert uit maart 2017 en had het doel om de APV bij te werken naar het nieuwe VNG-model uit juli 2016.[53] Zowel Hollands Kroon als Oosterhout maakten gebruik van het VNG-model ten tijde van de dereguleringsacties in april 2015 en december 2016 respectievelijk. Dit maakt deze dereguleringsacties bijzonder geschikt om als inspiratie te dienen voor mogelijke dereguleringsacties in Dongen.

4.1.1 Bepalingen betreffende de bruikbaarheid en het aanzien van de weg

Hoofdstuk 2 Afdeling 5 van de APV bevat een drietal bepalingen. Het betreffen allemaal bepalingen die betrekking hebben op het gebruik of wijzigingen van onderdelen van de fysieke leefomgeving.

2:10a Het plaatsen van voorwerpen op of aan de openbare plaatsen in strijd met de publieke functie ervan

Artikel 2.10a verbiedt het om openbare plaatsen te gebruiken in strijd met de publieke functie ervan. Dit artikel wordt voornamelijk gebruikt om te voorkomen dat mensen hinder of gevaar kunnen ondervinden door voorwerpen op de weg (denk hierbij bijvoorbeeld aan reclameborden op de stoep voor winkels). Mocht iemand een openbare plaats in strijd met haar functie willen gebruiken, dan moet hiervan melding worden gemaakt bij het college. Lid 2 van het artikel noemt limitatief onder welke omstandigheden het college het beoogde gebruik kan verbieden en lid 3 specifieert wanneer sprake is van hinder op de weg. Lid 9 van

---

[49] In deze paragraaf is gebruik gemaakt van informatie verstrekt door John van Kruijsbergen, verantwoordelijk ambtenaar voor de APV en door Mark Roza, verantwoordelijk ambtenaar voor geluidoverlast, beiden van team Vergunning & Handhaving.
[50] Artikel 154b Gemeentewet.
[51] Artikel 257ba Wetboek van Strafvordering.
[52] Artikel 3.2 lid 5 Besluit OM-afdoening.
[53] De APV 2017 is ten tijde van schrijven nog niet officieel ingevoerd. Alle raadsfracties hebben echter tijdens de raadsvergadering van 9 maart 2017 ingestemd met de voorgestelde wijzigingen.

het artikel benoemt allerlaatst dat de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen uit de Awb niet op dit artikel van toepassing is.

Omdat lid 2 precies benoemt onder welke omstandigheden het college het beoogde gebruik kan verbieden, kan de meldingsplicht worden vervangen door een algemene regel. Lid 3 kan worden geschrapt, omdat ieder normaal denkend mens voor zichzelf kan beredeneren wanneer er sprake is van een belemmering op de weg. Allerlaatst kan lid 9 worden geschrapt, zowel omdat de positieve fictieve beslissing alleen opgaat wanneer dit specifiek wordt benoemd, als omdat dit artikel geen nut dient bij een algemene regel.

2:11 Omgevingsvergunning voor het aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg
Dit artikel verbiedt het om zonder een vergunning een weg aan te leggen of te veranderen. Deze vergunning wordt echter nooit verleend binnen de gemeente Dongen. Gemeentelijke grond en openbare wegen zijn eigendom van de gemeente, dus het is zelfs zonder dit artikel niet toegestaan een weg aan te leggen of te wijzigen. Zowel Hollands Kroon als Oosterhout hebben deze bepaling reeds geschrapt en ook in Dongen kan deze bepaling verwijderd worden.

2:12 Maken, veranderen van een uitweg
In tegenstelling tot het vorige artikel is dit artikel van groot belang. Zonder vergunning is het binnen de gemeente niet toegestaan om een uitweg aan te leggen of te wijzigen. In 2007 heeft de VNG reeds bekeken of het mogelijk is deze vergunning af te schaffen. De conclusie van de VNG was dat dit in de meeste gevallen geen problemen zou opleveren. De VNG heeft deze vergunning dan ook afgezwakt naar een meldingsplicht. Ter voorkoming van excessen heeft de VNG een bepaling toegevoegd die het college in staat stelt een uitweg alsnog te verbieden. De VNG noemt een nog verdergaande vorm waar deze bepaling uit de APV wordt geschrapt en het aanleggen of wijzigen van een uitrit via het privaatrecht wordt geregeld. De gemeente kan dit doen als eigenaar van de openbare ruimte. [54] Hollands Kroon heeft hier gekozen voor de meldingsplicht, Oosterhout houdt echter vast aan de vergunning. Dongen heeft hier meerdere valide keuzes.

4.1.2 Bepalingen betreffende de veiligheid op de weg

Hoofdstuk 2 Afdeling 6 van de APV bevat een zevental artikelen die vallen onder de reikwijdte van dit onderzoek. Zoals de vorige afdeling zijn dit bepalingen die het gebruik van de fysieke leefomgeving reguleren.

2:14 Winkelwagentjes
Dit artikel is bedoeld om overlast door rondslingerende winkelwagentjes tegen te gaan. Het verplicht winkeliers om hun winkelwagentjes te markeren met hun bedrijfsnaam en om er zorg voor te dragen dat deze karretjes uit de omgeving van de winkel worden verwijderd. Wegens de hoge kosten verbonden aan de aanschaf van nieuwe winkelwagentjes zorgen supermarktketens hier echter zelf al voor. In steeds meer gemeenten wordt dit artikel uit de APV verwijderd en Dongen kan hen hierin volgen.

2:15 Hinderlijke beplanting of gevaarlijk voorwerp
2:16 Openen straatkolken e.d.
2:19 Gevaarlijk of hinderlijk voorwerp
2:23 Veiligheid op het ijs
Deze artikelen zijn samen gepakt omdat deze allemaal bepalingen bevatten die globaal hetzelfde bewerkstelligen: het beperken van gebruik van de fysieke leefomgeving om te voorkomen dat anderen hiervan schade kunnen lijden.

---

[54] Toelichting VNG op de model-APV.

Er bestaat enige overlap tussen artikel 2.15 en artikel 2:10a. Waar artikel 2:10a voornamelijk dient om te voorkomen dat de openbare weg (deels) wordt geblokkeerd, is het doel van dit artikel om te voorkomen dat het zicht voor verkeersdeelnemers wordt belemmerd en gevaarlijke situaties ontstaan. Artikel 2:10a verbiedt echter reeds activiteiten die hinder of gevaar opleveren. Mochten er problemen voor de verkeersveiligheid ontstaan, dan is het ook nog mogelijk de veroorzaker hierop aan te spreken en te verzoeken de bron van het gevaar te verwijderen. In het geval van schade als gevolg van beplanting die het zicht belemmert en een gevaar oplevert is de veroorzaker aansprakelijk jegens slachtoffers via het burgerlijk recht en niet de gemeente. Het is dan ook mogelijk dit artikel te schrappen.

De overige drie artikelen kunnen worden geschrapt om vergelijkbare redenen. Hier komt nog bovenop dat de situaties die deze artikelen dekken, zoals het openen van straatkolken, het hangen van prikkeldraad boven de weg en het beschadigen van natuurijs nagenoeg nooit voorkomen. Mocht dit zich ooit voordoen binnen de gemeente, dan kan de veroorzaker ook hierop aangesproken worden of aansprakelijk worden gesteld in het geval van schade. Zowel Hollands Kroon als Oosterhout hebben deze bepalingen geschrapt. Alleen artikel 2:15 is intact gebleven in de APV van Hollands Kroon als stok achter de deur.

2:18 Rookverbod in bossen en natuurterreinen
Dit artikel moet het ontstaan van brand in natuurterreinen voorkomen. In Hollands Kroon en Oosterhout is deze bepaling geschrapt, omdat de natuurterreinen binnen deze gemeenten vallen onder Staatsbosbeheer. Dongen heeft echter twee natuurterreinen, namelijk De Bergen en het Kerkebos die onder de gemeente zelf vallen. Behoud van deze regel is dus noodzakelijk, hoewel dit mogelijk geregeld kan worden via een huishoudelijk reglement van de natuurterreinen zelf.

2:22 Objecten onder een hoogspanningslijn
Objecten dicht onder hoogspanningslijnen kunnen gevaar opleveren voor personen. Binnen Dongen is dan ook op meerdere wijzen geregeld dat inwoners niet mogen bouwen of op andere wijze objecten of beplanting mogen plaatsen nabij hoogspanningslijnen. De verschillende bestemmingsplannen binnen de gemeente hebben een belemmeringszone ingevoerd aan weerszijden van de hoogspanningslijnen en netwerkbeheerder TenneT hanteert regels om hetzelfde te bewerkstellingen.[55] Het is dan ook overbodig om dit nogmaals in de APV te regelen.

4.1.3 Maatregelen tegen overlast en baldadigheid

Hoofdstuk 2 Afdeling 11 van de APV bevat bepalingen tegen overlast. Een aantal hiervan overlappen echter deels met gebruik van de fysieke leefomgeving.

2:45 Betreden van plantsoenen e.d.
2:46 Rijden over bermen e.d.
De gemeente wil voorkomen dat men schade toebrengt aan de plantsoenen en bermen binnen de gemeente door het betreden van plantsoenen en het rijden over bermen te verbieden. Het probleem met deze artikelen is dat deze alleen gehandhaafd kunnen worden door de veroorzaker op heterdaad te betrappen. Deze artikelen zijn dan ook niet geschikt voor het beoogde doel en kunnen beter via andere wegen geregeld worden. Zowel Hollands Kroon en Oosterhout hebben deze bepalingen met dit motief geschrapt.

2:51 Neerzetten van fietsen e.d.
Fietsen tegen gevels van gebouwen zijn in veel gemeenten een bron van ergernis onder inwoners. De vraag is echter of een dergelijk verbod een effectief middel is om dit probleem aan te pakken. Als eigenaar van een gebouw kunnen inwoners en winkeliers zelf de

[55] TenneT TSO B.V., *Uw veiligheid en de ongestoorde werking van de bovengrondse hoogspanningsverbinding*, Arnhem 2017.

veroorzaker hierop aanspreken. Ook deze bepaling is in Hollands Kroon en Oosterhout geschrapt.

2:57 Loslopende honden
2:58 Verontreiniging door honden
Overlast door honden is in nagenoeg iedere gemeente in Nederland de grootste bron van overlast. Deze artikelen verbieden het (al dan niet) aangelijnd uitlaten van honden buiten aangewezen gebieden en verplichten eigenaars van honden om de behoeften van hun hond op te ruimen. De kracht van het eerste artikel zit niet zo zeer in het verbod zelf maar de mogelijkheid om deze regel voor specifieke plaatsen bij te stellen. Zo is er op bepaalde plaatsen een geheel uitlaatverbod, zoals speelplaatsen en op andere plaatsen een uitlaatverbod voor onaangelijnde honden, zoals ecologische verbindingszones buiten de bebouwde kom. Hiernaast heeft de gemeente per besluit plaatsen aangewezen waar het verbod niet geldt. Dit artikel is dan ook erg nuttig om te behouden.

Het tweede artikel valt deels onder dezelfde redenering als artikel 2:45 en 2:46: veroorzakers kunnen alleen worden aangepakt als zij op heterdaad worden betrapt. Overlast door hondenpoep is echter een dermate grote bron van overlast dat het niet wenselijk is om dit artikel te schrappen. Zowel Hollands Kroon als Oosterhout hebben besloten om dit artikel in stand te laten.

2:60 Houden van hinderlijke of schadelijke dieren
Dieren veroorzaken geregeld woonoverlast. Dit artikel is in de APV geplaatst met als doel om het niet-bedrijfsmatig houden van dieren aan te pakken indien dit overlast veroorzaakt. De aankomende Wet aanpak woonoverlast zal echter gemeenten de mogelijkheid geven om via een verordening woonoverlast in het algemeen aan te pakken.[56] Dit artikel zal per 1 juli 2017 zijn nut verliezen en kan dan worden geschrapt.

4.1.4 Bepalingen betreffende vuurwerk

2:73 Bezigen van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling
Het enige artikel binnen Hoofdstuk 2 Afdeling 13 wat binnen het onderzoek valt dient om schade als gevolg van het gebruik van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling te voorkomen. Net als artikel 2:57 ligt de kracht van dit artikel in de mogelijkheid om bepaalde gebieden aan te wijzen (zoals gebieden rondom zorginstellingen) waar het niet toegestaan is om vuurwerk af te steken. In de gemeente Dongen is het gebruik van vuurwerk rondom de jaarwisseling echter nooit een groot probleem. Veroorzakers kunnen worden aangesproken als zij hinder of gevaar veroorzaken en bij schade zijn zij aansprakelijk. De vraag is dan of de gemeente dit artikel wil behouden als stok achter de deur of bereid is dit artikel te schrappen; Oosterhout koos voor de eerste optie, Hollands Kroon voor de tweede.

4.1.5 Bepalingen betreffende geluidshinder en verlichting

In Dongen wordt geluidshinder voornamelijk veroorzaakt door het verkeer en door industrieterrein de Tichelrijt, gevolgd door horeca en evenementen.[57] Het grootste gedeelte van deze overlast wordt gegenereerd door inrichtingen en valt dus onder de Wm. Voor overige bronnen van geluidshinder en festiviteiten zijn onderstaande artikelen opgenomen in Hoofdstuk 4 Afdeling 1 van de APV. Artikel 4:2 bevat tevens een bepaling omtrent het gebruik van verlichting bij sportterreinen.

4:2 Aanwijzing collectieve festiviteiten
4:3 Kennisgeving incidentele festiviteiten
Deze artikelen bestaan voor het grootste gedeelte uit geluidsnormen die in acht moeten worden genomen bij festiviteiten, in aansluiting op het bepaalde in het Besluit algemene

---

[56] Artikel 1 Wet woonoverlast.
[57] Omgevingsbeleidsplan Dongen 2015-2019, p. 23 e.v.

regels voor inrichtingen milieubeheer. In overleg met team Vergunning & Handhaving is besloten dat deze artikelen in hun huidige vorm noodzakelijk zijn en dat deze moeten worden behouden.

4:6 Overige geluidshinder
4:6a Geluidshinder door dieren
4:6b Geluidshinder door bromfietsen e.d.
4:6c Geluidshinder door vrachtauto's
4:6d Routering
In tegenstelling tot het model van de VNG bevat de APV van Dongen vijf artikelen ter bestrijding van geluidshinder buiten de reikwijdte van de Wm. In het verleden is de keuze gemaakt om dit in vijf artikelen te regelen. De vraag is echter of dit noodzakelijk is. Artikel 4:6 is reeds een kapstokartikel voor alle vormen van geluidshinder buiten inrichtingen en bezit een ontheffingsmogelijkheid. Geluidshinder door dieren kan per 1 juli 2017 worden aangepakt via de Wet aanpak woonoverlast en geluidsoverlast door verkeer wordt reeds aangepakt via het saneren van oudere woningen en de aanleg van stille wegdekken.[58] De overige vier artikelen kunnen dus geschrapt worden.

Er is ook de mogelijkheid om het kapstokartikel te schrappen. Alvorens gehandhaafd kan worden op geluidsoverlast moet eerst vastgesteld worden dat sprake is van geluidsoverlast. Vooral bij burenruzies is dit lastig, omdat er geen wettelijke normen zijn vastgesteld over wanneer precies sprake is van geluidshinder. De vraag is dus of de overige bronnen van geluidsoverlast niet beter geregeld kunnen worden via bijvoorbeeld mediation. Meer hierover in Hoofdstuk 5.

4.1.6 Bepalingen betreffende bodem-, weg- en milieuverontreiniging

Afdeling 2 van Hoofdstuk 4 bevat twee artikelen die vallen onder de fysieke leefomgeving. Artikel 4:8 (wildplassen) wordt expliciet genoemd als artikel wat niet in het omgevingsplan thuishoort en valt buiten dit onderzoek.[59]

4:7 Straatvegen
Dit artikel geeft het college de bevoegdheid om weggedeeltes aan te wijzen waar niet mag worden geparkeerd of voorwerpen mogen worden geplaatst. Dit artikel wordt echter niet gehandhaafd binnen de gemeente en kan dus worden geschrapt.

4:9 Toestand van sloten en andere wateren en niet openbare riolen en putten buiten gebouwen
Dit artikel heeft als doel de volksgezondheid te beschermen tegen verontreinigd water. Deze verantwoordelijkheid valt echter onder het Waterschap Brabantse Delta. De gemeente Dongen handhaaft dit niet en het artikel kan dan ook worden geschrapt.

4.1.7 Bepalingen betreffende het bewaren van houtopstanden

Waar sommige gemeenten een losse kapverordening hanteren heeft de gemeente Dongen de regels omtrent het kappen van bomen vastgelegd in Afdeling 3 van Hoofdstuk 4 van de APV. De twee belangrijkste artikelen zijn het artikel met de kapvergunning en het artikel met de herplant-/instandhoudingsplicht.

4:11 Omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden
4:12a Herplant-/instandhoudingsplicht
De gemeente Dongen heeft over de jaren heen de omgevingsvergunning voor het kappen van een boom reeds gedereguleerd. In de huidige vorm is het verboden om zonder vergunning een boom te kappen met een stamomtrek van 1 meter, gemeten op 1.30 meter hoogte. Deze vergunning dient om zowel monumentale bomen als beeldbepalende bomen

[58] Omgevingsbeleidsplan Dongen 2015-2019, p. 25.
[59] *Kamerstukken II*, 33962, nr. 23, p. 55.

binnen de gemeente te beschermen. Bomen met een smallere stamomtrek kunnen vergunningsvrij gekapt worden. Uit onderzoek is gebleken dat deze vergunning zo'n 63 keer per jaar wordt aangevraagd (gemeten van begin mei 2016 tot en met eind april 2017). Van deze aanvragen zijn er 2 afgewezen en had één aanvraag betrekking op een vergunningsvrije activiteit.

Er bestaat de mogelijkheid om deze vergunning nog verder te dereguleren. De gemeenten Oosterhout bijvoorbeeld hanteert een lijst met bomen waarvoor een vergunning moet worden aangevraagd. Elke boom dit niet op deze lijst staat kan vergunningsvrij gekapt worden. Het opstellen van een dergelijke lijst is echter een zeer tijdrovende taak, vooral als het gaat om monumentale bomen die niet zichtbaar zijn vanaf de openbare weg. De vraag bij afdeling Realisatie & Beheer is dan ook of het opstellen én bijhouden van een dergelijke lijst de investering waard is, vooral gezien Dongen een relatief ruim beleid heeft op het gebied van vergunningsvrij kappen. Gezien het hoge percentage van vergunningen dat wordt toegewezen zal het echter voor inwoners veel tijd en moeite schelen.

Artikel 4:12a geeft de gemeente de mogelijkheid om iemand die in strijd met het vorige artikel handelt te verplichten een nieuwe boom te planten ter compensatie. In overleg met afdeling Realisatie & Beheer is beredeneerd dat het wenselijk is om dit artikel te behouden.

4.1.8 Maatregelen tegen ontsiering en stankoverlast

Afdeling 4 van Hoofdstuk 4 bevat twee voor dit onderzoek relevante bepalingen om ontsiering en stankoverlast tegen te gaan.

4:13 Opslag voertuigen, vaartuigen, mest, afvalstoffen enz.
Zoals de beschrijving van dit artikel suggereert dient dit artikel om overlast door voertuigwrakken, afvalstoffen en dergelijke tegen te gaan. De reikwijdte van dit artikel beperkt zich echter tot open erven, terreinen en dergelijke. Het Bouwbesluit dekt deze bron van overlast echter reeds, dus dit artikel is niet noodzakelijk.[60] Hollands Kroon en Oosterhout hebben dit artikel om dezelfde reden geschrapt.

4:15 Verbod hinderlijke of gevaarlijke reclame
Dit artikel heeft als doel om reclame aan gebouwen, die hinder of gevaar voor de verkeersveiligheid kunnen opleveren tegen te gaan. Dit artikel is echter overbodig omdat dergelijke overwegingen reeds worden meegenomen in het verlenen van een bouwvergunning. Eventuele lichthinder wordt reeds tegengegaan middels het Activiteitenbesluit milieubeheer.[61] Dit artikel heeft geen toegevoegde waarde.

4.1.9 Bepalingen betreffende het kamperen buiten kampeerterreinen

4:18 Recreatief nachtverblijf buiten kampeerterreinen
4:19 Aanwijzing kampeerplaatsen
De bepalingen in Afdeling 5 van Hoofdstuk 4 dienen om het recreatief kamperen in het buitengebied van Dongen te verbieden, terwijl de mogelijkheid wordt opengehouden voor het college om plaatsen aan te wijzen waar dit verbod niet geldt. Het bestemmingsplan buitengebied bevat echter reeds regels omtrent kleinschalig kamperen op of aangrenzend agrarisch gebied.[62] De gemeente heeft nagenoeg geen natuurgebied wat geschikt is om op de kamperen, dus hiermee is reeds alle benodigde regulering opgesteld. Het college heeft buiten het bestemmingsplan geen gebieden aangewezen waar het verbod niet van kracht is. Beide artikelen kunnen dan ook geschrapt worden.

---

[60] Artikel 7.21 Bouwbesluit 2012.
[61] Artikel 2.1 lid 2 sub h Activiteitenbesluit milieubeheer.
[62] Bestemmingsplan Dongen Buitengebied, regels en toelichting, p. 32 e.v.

4.1.10 Overige bepalingen betreffende de huishouding van de gemeente

In de eerste afdeling van Hoofdstuk 5 staan bepalingen geregeld omtrent parkeeroverlast en gebruik van voertuigen binnen de gemeente. Of deze bepalingen behouden moeten worden is een keuze die sterk afhangt van de lokale situatie in de gemeente.

5:2 Parkeren van voertuigen van autobedrijf e.d.
5:3 Te koop aanbieden van voertuigen
Deze bepalingen zorgen ervoor dat men de openbare weg niet gebruikt voor het parkeren van voertuigen door autobedrijven of door particulieren die hun voertuig te koop aanbieden. Geen van beiden is echter een probleem binnen de gemeente dus deze bepalingen kunnen geschrapt worden.

5:4 Defecte voertuigen
5:7 Parkeren van reclamevoertuigen
Deze bepalingen dienen ertoe zodat de gemeente kan optreden tegen op de openbare weg achtergelaten defecte voertuigen of geparkeerde reclamevoertuigen. Geen van deze twee onderwerpen is een probleem binnen de gemeente, dus deze bepalingen kunnen geschrapt worden.

5:5 Voertuigwrakken
5:6 Kampeermiddelen e.a.
5:8 Parkeren van grote voertuigen
5:9 Parkeren van uitzichtbelemmerende voertuigen
Dit zijn nog vier artikelen die parkeeroverlast moeten tegengaan. In tegenstelling tot de vorige twee artikelen zijn dit wel onderwerpen die een probleem zijn binnen Dongen en de gemeente wenst hiertegen te kunnen blijven optreden. De gemeente maakt tevens gebruik van de in artikel 5:8 gegeven mogelijkheid om gebieden aan te wijzen waar dit verbod niet geldt. Deze gebieden moeten te zijner tijd worden vastgelegd in het omgevingsplan. Deze artikelen als geheel moeten echter worden behouden.

5:11 Aantasting groenvoorzieningen door voertuigen
Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 2:46, wat het rijden over bermen moet tegengaan. Dezelfde motivatie, namelijk het feit dat alleen gehandhaafd kan worden bij betrappen op heterdaad en dat andere methoden beter geschikt zijn om dit probleem aan te pakken gaat ook hier op. Hier komt nog eens bij dat, indien een veroorzaker op heterdaad wordt betrapt, de schade via het burgerlijk recht kan worden verhaald. Dit artikel kan dan ook worden geschrapt.

5:12 Overlast van fiets of bromfiets
Waar artikel 2:51 overlast van gestalde fietsen tegen gebouwen aanpakt, is dit artikel bedoeld voor het aanpakken van overige problemen als gevolg van geparkeerde (brom)fietsen. Dit is echter geen groot probleem binnen de gemeente. Dit artikel is dan ook overbodig.

4.1.11 Bepalingen omtrent standplaatsen

5:18 Standplaatsenvergunning en weigeringsgronden
5:19 Toestemming rechthebbende
Deze twee artikelen in Afdeling 4 van Hoofdstuk 5 reguleren het houden van standplaatsen binnen de gemeente. Zonder vergunning is het niet toegestaan een standplaats in te nemen in Dongen. In het afgelopen jaar is deze vergunning vier keer aangevraagd (gemeten van begin mei 2016 tot en met eind april 2017) en in alle gevallen toegewezen. In overleg met team Vergunning & Handhaving is beoordeeld dat het reguleren van standplaatsen noodzakelijk is en blijft. Deze vergunning bezit echter geen gesloten stelsel aan weigeringsgronden dus het is niet mogelijk om deze vergunning “af te zwakken” naar bijvoorbeeld een meldingsplicht. Deze artikelen moeten dus worden behouden.

4.1.12 Bepalingen omtrent openbaar water

Afdeling 6 van Hoofdstuk 5 bevat bepalingen omtrent openbaar water in Dongen. Dongen bevat echter geen noemenswaardig openbaar water wat niet onder Rijkswaterstaat valt.

5:24 Voorwerpen op, in of boven openbaar water
5:25 Ligplaats woonschepen en overige vaartuigen
5:26 Aanwijzingen ligplaats
5:27 Verbod innemen ligplaats
5:30 Veiligheid op het water
5:31 Overlast aan vaartuigen
Deze bepalingen regelen veiligheid op het water en het in gebruik nemen van ligplaatsen binnen de gemeente Dongen. Elk van deze onderwerpen valt echter onder de bevoegdheid van Rijkswaterstaat en deze bepalingen kunnen dan ook worden geschrapt.

5:28 Beschadigen van waterstaatswerken
5:29 Reddingsmiddelen
Deze twee bepalingen hebben als doel om opzettelijke schade aan waterstaatswerken en reddingsmiddelen tegen te gaan. Deze problemen kunnen echter reeds aangepakt worden via het strafrecht en deze artikelen voegen dan ook niets toe.

4.1.13 Bepalingen omtrent crossterreinen en gemotoriseerd- en ruiterverkeer in natuurgebieden

5:32 Crossterreinen
5:33 Beperken verkeer in natuurgebieden
Afdeling 7 van Hoofdstuk 5 dient tegen verkeer in natuurgebieden, zowel crossterreinen in het bijzonder als verkeer in het algemeen. Zoals eerder aangegeven zijn er slechts twee kleine natuurgebieden in Dongen aanwezig en geen van beiden is toegankelijk voor het verkeer. Deze bepalingen kunnen dus worden geschrapt.

4.1.14 Bepalingen omtrent vuur stoken en carbidschieten

De twee bepalingen in afdeling 8 van Hoofdstuk 5 dienen om de uitstoot van schadelijke gassen door het verbranden van afvalstoffen en andere stoffen buiten inrichtingen en het plaatselijke gebruik carbidschieten tegen te gaan.

5:34 Verbod afvalstoffen te verbranden buiten inrichtingen of anderszins vuur te stoken
Dit artikel dient om te reguleren in hoeverre inwoners vuur kunnen stoken in de openbare lucht. Het verbod geldt niet voor vuur ter verlichting (kaarsen, fakkels en dergelijke), sfeervuren en vuur om op te koken, bakken of braden, voor zover dit geen overlast of hinder veroorzaakt voor de omgeving. In overleg met Vergunning & Handhaving is tot de conclusie gekomen dat deze bepaling reeds alle wenselijke vormen van vuur stoken vrijlaat. Om overige vormen van vuur stoken tegen te gaan is behoud van dit artikel noodzakelijk.

5:34a Verbod carbid te schieten
Dit bepaling reguleert de activiteit van carbidschieten, het in melk- of verfbussen tot ontploffing van carbid. Het artikel is reeds ruim geformuleerd en staat carbidschieten toe buiten de bebouwde kom, mits de in lid 3 genoemde voorschriften worden aangehouden. Binnen de bebouwde kom s het mogelijk om ontheffing van het verbod aan te vragen bij het college. Ook dit artikel laat alle wenselijke vormen van deze activiteit toe. Dit artikel moet dan ook in zijn geheel behouden blijven.

4.1.15 Bepalingen omtrent het verstrooien van as

5:36 Verboden plaatsen
5:37 Hinder of overlast
Afdeling 9 van Hoofdstuk 5 gaat over het verstrooien van as buiten gemeentelijke begraafplaatsen. Dit artikelen is lastig te handhaven omdat veroorzakers alleen kunnen worden aangepakt door hen op heterdaad te betrappen. Deze artikelen zijn dan ook niet geschikt dit probleem aan te pakken. In plaats daarvan heeft de gemeente reeds maatregelen genomen om verstrooiing op de gemeentelijke begraafplaatsen te bevorderen. Deze twee artikelen kunnen worden geschrapt. Paragraaf 4.2 van dit hoofdstuk gaat verder in op verstrooiing van as op de begraafplaatsen in Dongen.

4.2 De Beheersverordening begraafplaatsen

In Dongen zijn twee gemeentelijke begraafplaatsen aanwezig: Centrale Begraafplaats De Kremer (hierna: De Kremer) in Dongen zelf en de Algemene Begraafplaats aan de Julianalaan (hierna: De Julianalaan) in ’s-Gravenmoer. Het college heeft het beheer over beide begraafplaatsen en dit is geregeld in de Beheersverordening gemeentelijke begraafplaatsen 2010 en het daaraan verbonden Uitvoeringsbesluit voor de grafbedekkingen 2011. Veel onderwerpen omtrent het beheer van begraafplaatsen zijn reeds globaal geregeld in de Wlb. De beheersverordening geeft gemeenten de mogelijkheid om, binnen de perken van de Wlb hun beleid over bijvoorbeeld de termijnen van grafrechten te specifiëren. De gemeente Dongen hanteert een beheersverordening gebaseerd op het model van de VNG.

De beheersverordening en het bijbehorende uitvoeringsbesluit bevatten ruimte om voor drie motieven te dereguleren: strijdigheid met de Wlb, bepalingen die buiten gebruik zijn en bepalingen waar meer ruimte kan worden gegeven aan inwoners. De in deze paragraaf genoemde artikelen behoren tot de beheersverordening tenzij anders gespecifieerd.

4.2.1 Strijdigheid met de Wet op de lijkbezorging

7 lid 2 Registratienummer lijken, asbussen en urnen
In de Wlb is reeds verplicht gesteld dat stoffelijke resten bij aankomst op de begraafplaats voorzien moeten zijn van een registratienummer.[63] Dit artikel moet worden geschrapt.

17 Sluiten van graven
Dit artikel is gebaseerd op een bepaling uit de modelverordening van de VNG wat inmiddels is verwijderd. Het sluiten van een graf houdt in dat de status van een bepaald graf ‘bevroren’ wordt; er kunnen geen wijzigingen aan de grafbedekking of bijzettingen worden gedaan. Deze bepaling is uit de modelverordening verwijderd omdat het sluiten van een graf neerkomt op een verlenging van onbepaalde tijd, wat in strijd is met de Wlb.[64] Dit artikel moet dan ook worden verwijderd.

24 lid 1 Voorschriften omtrent het register van bezorgde as
Lid 1 van artikel 24 stelt dat het college voorschriften vaststelt voor het register van begraven lijken en bezorgde as. De Wlb schrijft echter reeds voor aan welke eisen het register voor bezorgde as moet voldoen.[65] Het college heeft hier geen bevoegdheid en deze passage moet worden geschrapt.

4.2.2 Bepalingen buiten gebruik

4 lid 1 Meldingsplicht voor werkzaamheden op de begraafplaatsen
5 lid 1 Meldingsplicht voor dodenherdenkingen e.d.
Deze bepalingen bevatten meldingsplichten voor respectievelijk werkzaamheden op de

---

[63] Artikel 8 lid 1 Wet op de lijkbezorging
[64] Artikel 28 lid 1 Wet op de lijkbezorging
[65] Artikel 65 Wet op de lijkbezorging

begraafplaatsen door derden en voor plechtigheden op de begraafplaatsen. In de praktijk worden deze meldingen echter nooit gedaan. Dit levert geen problemen op, dus deze bepalingen kunnen worden geschrapt.

13 lid 1 sub b Termijnen particuliere graven De Kremer van vóór 1 juli 1991
Dit artikel is in het leven geroepen voor een situatie die inmiddels is verlopen. Dit artikel kan zonder problemen worden geschrapt.

19 Grafbeplanting
Deze bepaling is in het leven geroepen zodat de beheerders van de begraafplaatsen verwelkte en rottende planten kunnen verwijderen. In de praktijk worden rechthebbenden van graven hierop aangesproken en houden zij de graven zelf netjes. Dit artikel dient dan ook geen doel.

23 lid 2 Termijn voor ruiming, bezorging van overblijfselen en as
Dit lid verwijst naar een niet-bestaande termijn, deze passage moet worden geschrapt.

4.2.3 Verruiming van mogelijkheden en overige

8 lid 3 Termijnen begraving of bijzetting in een particulier graf
13 Termijnen particuliere graven
Deze artikelen noemen de termijnen voor het vestigen en verlengen van grafrechten. In Dongen kan een dergelijk grafrecht alleen voor een termijn van 20 jaar worden gevestigd. Dit kan ruimer, mits de grafrusttermijn van 10 jaar in acht wordt genomen.[66] Hetzelfde geldt voor het verlengen van een dergelijk grafrecht: in Dongen kan dit voor een periode van vijf jaar of van tien jaar. De Wlb geeft echter de mogelijkheid om te verlengen voor minimaal vijf jaar en maximaal twintig jaar.

9 lid 1 Tijden van begraven en asbezorging
Dit artikel noemt vijf mogelijke tijden waarop een begrafenis of bijzetting kan plaatsvinden. Voor deze tijden is gekozen om, rekening houdende met uitloop, te voorkomen dat een begrafenis of bijzetting vóór zonsopgang of na zonsondergang plaatsvindt. Er bestaat echter de mogelijkheid om deze tijden te verruimen tijdens de maanden waar het langer licht is.

10 Indeling graven en asbezorging
Dit artikel noemt de mogelijkheden voor het afgeven van rechten voor graven en nissen. De beheerder van de begraafplaatsen heeft echter signalen ontvangen van inwoners dat zij ook graag de mogelijkheid hebben om as over graven uit te strooien. Hier zijn geen praktische bezwaren tegen.

12 Volgorde van uitgifte
Om het aanzien van de begraafplaatsen te garanderen worden graven en nissen slechts uitgegeven in volgorde van ligging. Het college kan hiervan afwijken indien dit geen bezwaren oplevert. De mogelijkheid bestaat om deze regel geheel te schrappen maar het is de vraag of dit wenselijk is. Vooral in het nieuw aangelegde gedeelte van De Kremer, wat nog voor een groot gedeelte leeg staat, kan dit tot ongewenste situaties leiden. Een mogelijke tussenoplossing is om de afwijkbevoegdheid aan de beheerder toe te wijzen, waardoor hier makkelijker en laagdrempeliger gebruik van kan worden gemaakt.

15 Overschrijven van verleende rechten
Deze bepaling beperkt de mogelijkheid om grafrechten over te schrijven tot bloed- of aanverwanten van de rechthebbende. In de praktijk is dit lastig te handhaven en veroorzaakt dit administratieve lasten voor de gemeente. Er ook zijn geen bezwaren tegen het overschrijven van de rechten aan niet-verwanten. Deze bepaling kan worden geschrapt.

---

[66] Artikel 28 lid 1 Wet op de lijkbezorging

20 Verwijderen grafbedekking
Na verstrijking van de graftermijn geeft dit artikel de beheerder het recht om grafbedekkingen te verwijderen. In geval dat de rechthebbende de gedenksteen of dergelijke wil bewaren, houdt de beheerder de grafbedekking in bewaring. Volgens de bewoording van dit artikel is het echter mogelijk dat de beheerder de grafbedekking gedurende twaalf weken plus drie maanden in bewaring moet houden. Dit is een onredelijke last op de gemeente en zal in de praktijk ook niet noodzakelijk zijn. Deze termijn kan naar beneden worden bijgesteld.

22 Onderhoud door de gemeente
Dit artikel noemt de onderhoudstaken van de beheerders. In de praktijk doen de beheerders veel meer dan wat hier aangegeven is. Dit artikel kan dan ook ruimer geformuleerd worden.

25 Indiening, behandeling en beslissing
Dit artikel beschrijft de procedure rondom het indienen van klachten bij het college omtrent het beheer van de begraafplaats en de behandeling hiervan. Inwoners kunnen echter klachten indienen zonder juridische grondslag. Het behoud van dit artikel is alleen noodzakelijk als het college een responstermijn van 4 weken wil garanderen.

Uitvoeringsbesluit 3 Gedenkteken
Dit artikel beschrijft de vereisten waaraan gedenktekens moeten voldoen. Deze eisen zijn zowel praktisch als esthetisch van aard. De gedenktekens moeten binnen de plot van het graf passen en moeten qua uiterlijk passen bij de rest van de begraafplaats. De esthetische regels kunnen worden versoepeld, gezien excessen via artikel 18 lid 3 sub b van de beheersverordening kunnen worden aangepakt. De vraag is dan ook in hoeverre de gemeente de verschijningsvorm van de begraafplaats wil reguleren.

Uitvoeringsbesluit 5 Bloemen en planten
Uitvoeringsbesluit 6 Winterharde gewassen
Deze twee bepalingen in het uitvoeringsbesluit dienen om het aanzien van de begraafplaatsen te waarborgen door limieten te stellen aan het planten of plaatsen van bloemen en planten. Dit levert in de praktijk echter nagenoeg geen problemen op. Mochten problemen ontstaan, dan kan de veroorzaker hier altijd op aangesproken worden. Deze artikelen kunnen dan ook worden geschrapt.

Uitvoeringsbesluit 7 Niet toegestaan opschrift
Deze bepaling dient als grondslag om op te treden tegen reclame of aanstootgevende boodschappen op gedenktekens. Dit komt echter in de praktijk nooit voor. Mocht een dergelijke situatie optreden, dan kan het college nog op grond van artikel 18 lid 3 sub b van de beheersverordening het gedenkteken weigeren. Dit artikel kan worden geschrapt.

4.3 De Bouwverordening

De Bouwverordening is een gemeentelijke verordening die de afgelopen jaren veel aan relevantie heeft moeten inleveren. Waar in het verleden de Bouwverordening een breed scala aan bouwvoorschriften bevatte, zijn een groot deel van deze voorschriften inmiddels in hogere wetgeving geregeld. De Bouwverordening van de gemeente Dongen, gebaseerd op een oud model van de VNG dateert echter nog uit 2011 en bevat nog veel bepalingen die inmiddels moeten worden verwijderd.

Naast bouwvoorschriften bevat de Bouwverordening regels inzake de gemeentelijke welstandscommissie. Op verzoek van de opdrachtgever wordt in deze paragraaf tevens ingegaan op het welstandsbeleid van de gemeente en of er ruimte is om dit beleid deels of geheel te schrappen.

4.3.1 Overbodige regels

Op 29 augustus 2012 is het Bb2012 in werking getreden. Dit besluit bevat vele bepalingen die vóór invoering nog in gemeentelijke bouwverordeningen moesten worden geregeld. Nu deze onderwerpen in hogere wetgeving zijn vastgelegd dienen deze bepalingen uit de bouwverordening te worden geschrapt. Een overzicht ven deze regels is te vinden in Bijlage F van dit onderzoeksrapport.

4.3.2 Voorschriften van stedenbouwkundige aard[67]

Op 19 november 2014 is de Reparatiewet BZK ingevoerd. Deze wet heeft een aantal wijzigingen doorgevoerd in de Ww, waarbij de wettelijke grondslag voor het plaatsen van voorschriften van stedenbouwkundige aard in de Bouwverordening vervalt. Deze voorschriften zijn vastgelegd in paragraaf 5 van hoofdstuk 2 van de Bouwverordening. In tegenstelling tot de in de vorige paragraaf genoemde bepalingen zijn de voorschriften van stedenbouwkundige aard niet in hogere wetgeving geregeld. In plaats daarvan heeft de wetgever ervoor gekozen dat deze voorschriften nu in de gemeentelijke bestemmingsplannen moeten worden vastgelegd.

Gezien de wettelijke grondslag voor het opnemen van voorschriften van stedenbouwkundige aard is vervallen uit de Ww, zouden in een normale situatie hiermee tevens de bepalingen in de Bouwverordening van rechtswege vervallen. De wetgever heeft er echter voor gekozen om, gelet op het feit dat bestemmingsplannen slechts eens in de tien jaar moeten worden geactualiseerd, een overgangssituatie in het leven te roepen. De verwijderde bepalingen in de Ww (en daarmee de bepalingen in de Bouwverordening) blijven voor een gebied gelden, totdat voor dat gebied een nieuw bestemmingsplan wordt vastgesteld. Deze overgangssituatie loopt af op 1 juli 2018.[68] Met deze overgangssituatie wil de wetgever bewerkstelligen dat gemeenten de voorschriften van stedenbouwkundige aard in de bestemmingsplannen worden opgenomen.

In Dongen zijn een groot deel van deze voorschriften reeds in de bestemmingsplannen opgenomen. De volgende bepalingen zijn dat echter niet. Voor de bestemmingsplannen vastgesteld na de invoering van de Reparatiewet BZK in november 2014 zijn deze regels dus reeds vervallen.

2.5.11 Ligging achtergevelrooilijn
2.5.12 Verbod tot bouwen met overschrijding van de achtergevelrooilijn
2.5.13 Toegelaten overschrijding van de achtergevelrooilijn
2.5.14 Vergunningverlening in afwijking van het verbod tot overschrijding van de achtergevelrooilijn
In Dongen wordt niet gewerkt met achtergevelrooilijnen. Deze bepalingen worden niet toegepast en kunnen al direct geschrapt worden.

2.5.15 Erf bij woningen en woongebouwen
2.5.16 Erf bij overige gebouwen
2.5.18 Erf- en terreinafscheidingen
Deze bepalingen betreffende erven, die verplicht bij gebouwen aanwezig moeten zijn en de eisen omtrent afscheidingen worden in de gemeente Dongen niet gehandhaafd. Wat betreft de maximaal toegestane bouwhoogte van erfafscheidingen zijn regels hieromtrent reeds opgenomen in de bestemmingsplannen. Deze bepalingen kunnen dan ook direct geschrapt worden.

---

[67] De bevindingen in deze paragraaf zijn reeds voorgelegd aan het team Ruimtelijk Beleid, zie hiervoor de notitie in Bijlage A. In overleg met Ruimtelijk Beleid is op basis van deze bevindingen gekeken welk van deze voorschriften van belang zijn voor de gemeente.
[68] Artikel 133 lid 1 Woningwet.

2.5.29 Vergunningverlening in afwijking van het verbod tot overschrijding van de rooilijnen en van de toegelaten bouwhoogte in geval van voorbereiding van nieuw ruimtelijk beleid
Deze bepaling geeft de mogelijkheid om af te wijken van de regels omtrent rooilijnen en de maximale toegelaten bouwhoogte. Het Bor bevat echter reeds een lijst aan zogenaamde 'kruimelgevallen' waar een afwijkmogelijkheid voor bestaat.[69] De afwijkmogelijkheid in artikel 2.5.29 is dan ook overbodig en kan direct worden geschrapt.

2.5.30 Parkeergelegenheid en laad- en losmogelijkheden bij of in gebouwen
Deze bepaling noemt de verplichte eisen voor parkeergelegenheid en dergelijke rond gebouwen. Deze bepaling is nog noodzakelijk voor de gemeente. Sterker nog, dit creëert een probleem voor alle gebieden waar na invoering van de Reparatiewet BZK een nieuw bestemmingsplan is vastgesteld. Voor deze gebieden is deze bepaling reeds vervallen. Het niet goed regelen van de parkeergelegenheden in een gebied kan ertoe leiden dat een bestemmingsplan ongeldig wordt verklaard, dus het is zowel noodzakelijk om deze bepaling te behouden tot 1 juli 2018 en om via een veegbesluit deze voorschriften in nieuwere bestemmingsplannen door te voeren.[70]

4.3.3 Welstand

De welstandscommissie is een onafhankelijk adviesorgaan van de gemeente dat beoordeelt of bouwplannen architectonisch passen binnen de omgeving waar wordt gebouwd.[71] Per ingang van 1 maart 2013 is de gemeente niet meer verplicht dergelijk advies in te winnen bij de welstandscommissie en kan dit ook ambtshalve gedaan worden.[72] Een tweede optie is om het welstandsbeleid binnen de gemeente deels of geheel te schrappen.

Binnen Dongen wordt nog steeds advies ingewonnen bij de welstandscommissie. Dongen is opgedeeld in vier gebieden waar verschillende eisen van welstand gelden: Kern Dongen (het dorp en bedrijventerrein De Wildert), 's-Gravenmoer, Vaart en het Buitengebied (inclusief Klein Dongen).[73] De eerste drie gebieden zijn ook nog eens opgedeeld in deelgebieden. In deze opdeling zijn voor alle (deel)gebieden de belangrijkste karakteristieken en kwaliteiten vastgesteld. De welstandsregels per (deel)gebied dienen er dan ook toe om deze eigenschappen te waarborgen.[74] Wel moet worden opgemerkt dat alle bouwactiviteiten waarvoor geen omgevingsvergunning moet worden aangevraagd niet door de gemeente worden beoordeeld en dus ook niet op welstand worden getoetst. Een lijst van deze activiteiten is te vinden in Bijlage II van het Bor.

Voor nieuwbouwwijk De Beljaart is gekozen voor een andere benadering. Dit deelgebied is welstandsvrij verklaard, waardoor er geen toetsing achteraf van bouwplannen meer plaatsvindt. In plaats hiervan is een supervisor benoemd, die reeds tijdens de planfase de kwaliteit en ruimtelijke samenhang dient te waarborgen.[75] Voor deze werkwijze is gekozen om ervoor te zorgen dat bouwplannen, die in dezelfde periode worden opgesteld, niet achteraf worden afgwezen omdat deze strijdig met elkaar zijn.

Naast de beoordeling van bouwplannen en de supervisie van bouwplannen in aanmaak hanteert de gemeente Dongen tevens een excessenregeling. Indien een bouwwerk in ernstige mate strijdig is met redelijke eisen van welstand (bijvoorbeeld door verval, te felle kleuren of een grove inbreuk op wat in de omgeving gebruikelijk is) kan het college de eigenaar ertoe dwingen de strijdigheid op te heffen. Dit is ook mogelijk in welstandsvrije

---

[69] Artikel 2.12 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht j. Bijlage II artikel 4 Besluit omgevingsrecht.
[70] RvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2837.
[71] Artikel 1 Woningwet.
[72] Artikel 6.2 Besluit omgevingsrecht.
[73] Welstandsnota Dongen, Deel B, p. 7-8.
[74] Welstandsnota Dongen, Deel B, p. 13 e.v.
[75] Visiedocument beeldkwaliteit De Beljaart te Dongen, p. 3.

gebieden of voor bouwwerken die in de welstandsnota zijn vrijgesteld van de welstandstoets.[76]

De gemeente Dongen heeft een aantal mogelijkheden om de welstand te dereguleren. Allereerst kan de gemeente ervoor kiezen om de gehele gemeente welstandsvrij te verklaren. Hiermee kan de welstandscommissie worden afgeschaft. Waar wenselijk kan de gemeente ervoor kiezen om een supervisor in te schakelen. Een tweede mogelijkheid is om slechts een aantal van de (deel)gebieden welstandsvrij te verklaren. Hiermee kan de gemeente de welstand in belangrijke (deel)gebieden zoals de historische dorpskernen blijven waarborgen en op andere plaatsen inwoners meer vrijheid geven. Waar wenselijk kan ook hier een supervisor worden ingeschakeld. Ook in deze variant is het mogelijk om de welstandscommissie af te schaffen. De Omgevingswet verplicht gemeenten om een onafhankelijke adviescommissie in het leven te roepen. Naast verplicht advies inzake omgevingsvergunningen voor rijksmomumentenactiviteiten kan deze commissie tevens worden ingezet voor advies omtrent welstand.[77]

4.4 Overige verordeningen

Naast de eerder behandelde verordeningen zijn nog een drietal andere verordeningen in Dongen van toepassing op de fysieke leefomgeving, namelijk de Brandveiligheidsverordening, de Marktverordening, de Erfgoedverordening en de Monumentenverordening. Deze verordeningen zijn in dit onderzoek slechts globaal onderzocht.

4.4.1 De Brandveiligheidsverordening

De Brandveiligheidsverordening bevat, zoals de naam suggereert, bepalingen omtrent brandveiligheid. De Brandveiligheidsverordening in Dongen is gebaseerd op de Brandweerwet 1985.[78] Deze wet is op 30 september 2010 ingetrokken en vervangen door de Wet veiligheidsrisico's. De huidige Brandveiligheidsverordening in Dongen moet dan ook worden aangepast. Dit is echter niet meer de moeite waard gezien de Brandveiligheidsverordening wordt vervangen door de AMvB brandveilig gebruik overige plaatsen. Deze AMvB zal per 1 juli 2017 in werking treden en per die datum vervalt de Brandveiligheidsverordening van rechtswege.[79]

4.4.2 De Marktverordening

De Marktverordening gemeente Dongen 2014 regelt wie er op de weekmarkt in Dongen mag staan en aan welke vereisten men moet voldoen. De weekmarkt wordt in Dongen op de maandag gehouden op de Hoge Ham. Er zijn twintig standplaatsen beschikbaar, maar er zijn momenteel slechts elf van deze in gebruik. Toch reguleert de gemeente Dongen streng wie er op de weekmarkt mag staan. Er mag bijvoorbeeld maar één kaasboer en één visboer op de markt staan. Hiervoor is toentertijd gekozen om het behoud van de markt te garanderen.[80] De weekmarkt is over de afgelopen jaren van zo'n 40 kramen geslonken tot het huidige aantal wegens de ongunstige dag en de economische crisis. De angst bestaat dat zonder regulering van standplaatsen de overgebleven ondernemers elkaar wegconcurreren en het voortbestaan van de weekmarkt in het geding komt. Het is echter ook mogelijk dat marktwerking en vraag en aanbod dit vanzelf zullen bewerkstelligen/ De vraag is dan ook of de gemeente het voortbestaan van de markt wil blijven garanderen of dit wil overlaten aan marktwerking.

---

[76] Welstandsnota Dongen, Deel A, p. 30.
[77] Artikel 17.9 Omgevingswet.
[78] Artikel 12 Brandweerwet 1985.
[79] VNG, 'AMvB brandveilig gebruik overige plaatsen vanaf 1 juli 2017', http://vng.nl (zoek op: brandveilig gebruik)
[80] Raadsvoorstel 31 januari 2014 tot vaststelling van de Marktverordening gemeente Dongen 2014.

4.4.3 De Monumentenverordening en de Erfgoedverordening

Dongen heeft zowel een Monumentenverordening als een Erfgoedverordening. De Monumentenverordening heeft de Monumentenwet 1985 als wettelijke grondslag. Deze wet is echter per 1 juli 2016 ingetrokken en vervangen door de Erfgoedwet. De Erfgoedverordening is vastgesteld op grond van deze wet en dient ter vervanging van de Monumentenverordening. Deze laatste is echter nog niet ingetrokken. Gezien de beperkte tijd voor het onderzoek en het feit dat de Erfgoedverordening vrij recent is, is ervoor gekozen deze verordening verder buiten beschouwing te laten.

Hoofdstuk 5: Lokale wensen en gevolgen

In het vorige hoofdstuk zijn de verordeningen in Dongen op gebied van de fysieke leefomgeving doorgelicht en is gekeken van theoretisch en praktisch gezien ruimte is om te dereguleren. Hierbij zijn echter de lokale wensen en de mogelijke gevolgen slechts zeer globaal aan de orde geweest. In dit hoofdstuk zullen zowel de lokale wensen (van inwoners, gemeenteraad en het college) worden geïnventariseerd als de mogelijke gevolgen van de voorgestelde dereguleringsacties worden genoemd. Dit hoofdstuk eindigt met een definitieve aanbeveling voor dereguleringsacties in de Algemene Plaatselijke Verordening, de Beheersverordening Begraafplaatsen en de Bouwverordening (en welstand).

5.1 Lokale wensen omtrent deregulering

In dit onderzoek zijn drie vragenlijsten verspreid om de lokale wensen te inventariseren. Onder inwoners is via de websites van de dorps- en wijkraden en de sociale mediapagina's van de gemeente Dongen een online enquête verspreid. Onder de fracties in de gemeenteraad is via de raadsgriffie een vragenlijst rondgedeeld. Ten slotte is een derde vragenlijst verstuurd aan portefeuille houdend wethouder Bea van Beers. De vragenlijsten en resultaten zijn te vinden in Bijlagen B tot en met D van dit rapport.

5.1.1 Wensen van inwoners[81]

De vragenlijst verspreid onder inwoners had als doel om drie zaken duidelijk te krijgen: hoe positief staan inwoners tegenover deregulering, welke onderwerpen zien zij geschikt om op te dereguleren en hoe reageren zij op bronnen van overlast. De resultaten schetsen een opmerkelijk beeld. 93% van de respondenten positief staat positief tegen deregulering. Wanneer inwoners echter worden gevraagd of zij deregulering op bepaalde onderwerpen zien zitten of niet, kan geen enkel onderwerp rekenen op een meerderheid pro-deregulering. Hierbij is niet van invloed of inwoners een bepaalde bron van overlast geregeld ondervinden. Een krappe meerderheid van 53% van de ondervraagden geeft dan ook aan tevreden te zijn met het aantal regels in de gemeente en 46% van de ondervraagden is tevreden over het huidige beleid van de gemeente om bronnen van overlast aan te pakken tegenover 20% ontevreden respondenten.

De gemeente Dongen ondervond een gelijksoortig beeld tijdens een inwonerspanel inzake de welstandsregels in de gemeente uit 2004.[82] Van tevoren was bekend dat inwoners niet tevreden waren over de welstandscommissie en dat men het nut er niet van inzag. Tijdens het panel zelf kwam echter naar voren dat inwoners geen vertrouwen hadden in mede-inwoners indien er te veel vrijheid van welstand was en was men voor strengere regulering dan de welstandscommissie zelf. Hierbij moet de opmerking worden gemaakt dat de resultaten van dit panel reeds 13 jaar oud zijn en dat bij de gemeente niet bekend is of inwoners nog steeds wensen om strengere welstand. Uit de inwonersenquête komt naar voren dat slechts 33% van de inwoners voor minder welstand is, waar 53% tevreden is met de huidige regels.

Uit het bovengenoemde komt naar voren dat inwoners open staan voor de gedachte achter deregulering, maar nog niet echt warmlopen voor de in dit onderzoek genoemde dereguleringsvormen. Helaas bood de vragenlijst geen mogelijkheid om onderwerpen aan te leveren waar inwoners dan wel deregulering op willen zien.

---

[81] Bij deze paragraaf moet worden opgemerkt dat de respons op zowel het inwonersonderzoek lager is dan gehoopt. De enquête mocht slechts rekenen op 15 respondenten, waardoor de uitkomst zich niet leent tot keiharde conclusies.

[82] Het verslag van dit panel is te vinden in Bijlage E van dit rapport.

Uit de enquête komt verder naar voren dat inwoners meer dan positief staan om bronnen van overlast zelf aan te pakken, al dan niet met hulp van een buurtbemiddelaar. 60% van de respondenten gaf aan het zelf aanspreken van de veroorzaker en het inschakelen van buurtbemiddeling als efficiënte maatregel tegen overlast te zien. Opmerkelijk is wel dat de respondenten hetzelfde dachten over strengere sancties en meer controle door de gemeente. Ook is opvallend dat de respondenten niet het grootste vertrouwen hebben in de conflict oplossende vermogens van andere inwoners: geen van de respondenten verwachtte dat andere inwoners mensen vaak of altijd op hun gedrag zullen aanspreken. Betere voorlichting door de gemeente wordt door respondenten als beste maatregel genoemd, wat aansluit op eerdere resultaten. Slechts 20% van de respondenten geeft aan de gemeentelijke regels goed of zeer goed te kennen.

5.1.2 Wensen van de gemeenteraad[83]

De vragenlijst verspreid onder de raadsfracties had een gelijksoortig doel als de inwonersenquête. Door middel van stellingen werd gekeken hoe de fracties tegenover deregulering staan en welke rol zij zien voor de gemeente in de toekomst. In de tweede helft van de vragenlijst werden onderwerpen genoemd ter deregulering en de fracties konden hierbij aangeven of zij deze onderwerpen meer of minder geregeld wilden zien. In het derde onderdeel konden de fracties indien gewenst nog extra onderwerpen aanleveren ter deregulering.

Volkspartij Dongen is vóór:	**Volkspartij Dongen wil dereguleren:**
Het minder gedetailleerd maken van gemeentelijke regelgeving	Bepalingen tegen het betreden van plantsoenen
Het terugdringen van het aantal regels binnen de gemeente	Bepalingen tegen hinderlijke voorwerpen/beplanting
Conflictoplossing door inwoners in eerste instantie boven handhaving door de gemeente	Het standplaatsenbeleid op de markt
Behoud van de handhavingsrol van de gemeente	Vergunningen voor evenementen en festiviteiten
Het bieden aan voorlichting aan inwoners inzake de regels binnen de gemeente	Bepalingen tegen overlast door dieren
Meer inspraak van inwoners bij besluitvorming en regelgeving	Parkeeroverlast
	Volkspartij Dongen is tegen deregulering van:
	Bepalingen tegen het rijden over bermen of plantsoenen

De Volkspartij Dongen lijkt positief te staan tegenover deregulering. De fractie is het ermee eens dat de gemeente haar regelgeving minder gedetailleerd moet maken, het aantal regels moet terugdringen en is tegen uitgebreide regelgeving. Aan de andere kant vindt de fractie dat inwoners altijd moeten kunnen aankloppen bij de gemeente, wat tegenstrijdig is met de

[83] Bij deze paragraaf moet worden opgemerkt dat helaas niet alle fracties binnen de gemeenteraad hebben gereageerd op de oproep Volkspartij Dongen, de Dongense VVD (coalitieleden met de PvdA) en het CDA Dongen - 's Gravenmoer hebben de vragenlijst ingevuld. Hiermee zijn 16 van de 21 raadszetels vertegenwoordigd.

mening dat de gemeente slechts als vangnet moet dienen in conflictsituaties. De Volkspartij is voorstander van het dereguleren van de helft van de aangediende onderwerpen, namelijk het betreden van plantsoenen, hinderlijke voorwerpen en beplanting, het standplaatsenbeleid voor de weekmarkt, evenementenvergunningen, geluidsoverlast en parkeeroverlast.

De Dongense VVD is vóór…	**De Dongense VVD wil dereguleren:**
Het minder gedetailleerd maken van gemeentelijke regelgeving	Bepalingen tegen het betreden van plantsoenen
Het terugdringen van het aantal regels binnen de gemeente	Gemeentelijk welstandsbeleid
Conflictoplossing door inwoners in eerste instantie boven handhaving door de gemeente	De kapvergunning
Behoud van de huidige taken en verantwoordelijkheden van de gemeente	Het standplaatsenbeleid op de markt
Het bieden aan voorlichting aan inwoners inzake de regels binnen de gemeente	Vergunningen voor evenementen en festiviteiten
	De Dongense VVD is tegen deregulering van:
	Bepalingen tegen overlast van dieren

De Dongense VVD lijkt minder positief. De fractie is net als de Volkspartij op verschillende stellingen vóór deregulering. De VVD wil echter alleen regels schrappen die geen nut dienen en wil de regelgeving minder gedetailleerd maken maar is helemaal vóór het behouden van de huidige taken en bevoegdheden. De VVD staat dan ook alleen open voor het dereguleren van het betreden van plantsoenen, gemeentelijk aanzien en welstand, het kappen van bomen, het standplaatsenbeleid en evenementenvergunningen.

Het CDA Dongen – ’s Gravenmoer is vóór…	Het CDA Dongen – ’s Gravenmoer wil dereguleren:
Het minder gedetailleerd maken van gemeentelijke regelgeving	Bepalingen tegen het betreden van plantsoenen
Het terugdringen van het aantal regels binnen de gemeente	Voorschriften van stedenbouwkundige aard
Conflictoplossing door inwoners in eerste instantie boven handhaving door de gemeente	**Het CDA Dongen – ’s Gravenmoer is tegen deregulering van:**
Behoud van de handhavingsrol van de gemeente	Bepalingen omtrent het aanzien van gemeentelijke begraafplaatsen
Het bieden aan voorlichting aan inwoners inzake de regels binnen de gemeente	Geluidsoverlast
	Gemeentelijk welstandsbeleid
	Bepalingen tegen hinderlijke voorwerpen/beplanting
	Bepalingen tegen het rijden over bermen of plantsoenen
	Overlast door dieren

Het CDA Dongen – ’s Gravenmoer sluit zich in hoofdlijnen aan bij de andere twee partijen. Het CDA is vóór het terugdringen van het aantal regels en vóór het minder gedetailleerd maken van regels. Tevens staat het CDA positief tegenover het terugdringen van haar taken en bevoegdheden. Net als de andere partijen is het CDA niet bereid inwoners in de kou te laten staan; inwoners moeten altijd bij de gemeente kunnen aankloppen voor handhaving en het CDA is tegen het schrappen van regels waardoor inwoners via het privaatrecht hun gelijk willen halen. Het CDA wil alleen dereguleren op het betreden van plantsoenen en voorschriften van stedenbouwkundige aard. Alle andere onderwerpen wil de fractie in gelijke of zelfs in meerdere mate reguleren.

De conclusie die hieruit getrokken kan worden is dat de bovengenoemde partijen niet of slecht openstaan voor deregulering die daadwerkelijk meer verantwoordelijkheden bij burgers plaatst. Hoewel alle partijen vóór buurtbemiddeling zijn is geen van de partijen echt bereid om het vangnet van regulering en handhaving te schrappen. Vertrouwen in inwoners om onderling conflicten op te lossen is over de gehele linie laag. Voorschriften die het betreden van plantsoenen moeten tegengaan zijn dan ook het enige waar alle partijen bereid zijn op te dereguleren. Helaas heeft geen van de partijen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om andere onderwerpen aan te leveren waarop gedereguleerd kan worden.

5.1.3 Wensen van het college

Voor dit onderdeel waren oorspronkelijk interviews gepland met de burgemeester en met wethouder Van Beers. Helaas zijn deze interviews afgelast. Ter vervanging heeft wethouder Van Beers een vragenlijst ingevuld. Zij heeft onder andere inwonerparticipatie, ruimtelijk beleid, bouw- en woningtoezicht en milieu in haar portefeuille. Bij afwezigheid van wethouder Van Beek is zij plaatsvervangend portefeuillehouder inzake onder andere openbare werken, waaronder de openbare begraafplaatsen.

Wethouder Van Beers is vóór…	Wethouder van Beers wil dereguleren:
Een rol op de achtergrond voor de gemeente	Gemeentelijk welstandsbeleid
Het bieden aan voorlichting aan inwoners inzake de regels binnen de gemeente	Bepalingen omtrent het aanzien van gemeentelijke begraafplaatsen
Het behoud van de handhavingsrol van de gemeente	
Meer inspraak van inwoners bij besluitvorming en regelgeving	
Conflictoplossing door inwoners in eerste instantie boven handhaving door de gemeente	

In tegenstelling tot de raad lijkt wethouder Van Beers de gedachtegang achter de Omgevingswet op het eerste gezicht volledig te omarmen. Zij ziet de rol van de gemeente liefst veranderen naar faciliterende rol, waarbij meer verantwoordelijkheid bij inwoners wordt geplaatst. Zij heeft veel vertrouwen in het conflictoplossende vermogen van inwoners (desnoods ondersteund met mediation) en heeft er het volste vertrouwen in dat inwoners geen misbruik zullen maken indien regelgeving wegvalt. Zij is dan ook voorstander van het loslaten van welstand en regels omtrent aanzien van de gemeentelijke begraafplaatsen en is bereid om het vergunningsstelsel voor standplaatsen op de weekmarkt te versoepelen.

Aan de andere kant wil zij, net als de gemeenteraad, altijd nog kunnen handhaven. Dit is niet mogelijk indien regels geheel worden geschrapt.

5.1.4 Politieke keuzes

Uit de reacties van inwoners, de gemeenteraad en de wethouder kan afgeleid worden dat men moeite heeft de balans te vinden in de twee rollen die de overheid heeft in de Omgevingswet: het waarborgen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en het bieden van vrijheid. Alle respondenten willen aan het eind van de dag nog dat de gemeente kan handhaven en er is een zekere angst merkbaar dat men niet wil dat inwoners tussen wal en schip geraken. Dit vereist dat voor alle twijfelgevallen, in ieder geval betreffende overlast, regelgeving aanwezig blijft.

Wat betreft andere onderwerpen ter deregulering bestaat er een duidelijke wens inzake deregulering van het welstandsbeleid. Twee van de drie geraadpleegde raadsfracties en de wethouder zijn voor deregulering hiervan, zonder dat er bij de overgebleven fractie bezwaren tegen bestaan. Gezien de uitleg van wethouder Van Beers is de meest wenselijke keuze om voor de meeste gebieden alleen een preventief welstandsbeleid te voeren in de planfase. Voor bijzondere bouwplannen kan dan nog advies ingewonnen worden bij bijvoorbeeld de adviescommissie in de Omgevingswet. Dit vereist echter wel dat er een zekere mate van welstandsregels intact blijft en dat alles behalve een groep bijzondere gevallen als welstandsvrij wordt aangewezen. Zonder welstandsnota heeft de gemeente namelijk geen bevoegdheid om preventief bouwplannen te beoordelen op welstand.

5.2 Mogelijke gevolgen van deregulering

5.2.1 Positieve gevolgen

Naar verwachting zullen de positieve effecten van de mogelijke dereguleringsacties gering zijn. Een groot deel van de dereguleringsacties genoemd in dit rapport zijn regels die geschrapt worden omdat deze onderwerpen reeds in hogere wetgeving zijn geregeld of

omdat hier in de praktijk al niet op wordt gehandhaafd. Voor inwoners neemt dan alleen het aantal regels in absolute zin af, maar blijft het aantal regels waar zij zich aan moeten houden gelijk. De kleinere omvang van de APV zal de regels wel overzichtelijker maken voor inwoners. De vraag is echter in hoeverre dit verschil zal maken, gezien inwoners in de huidige situatie slechts gemiddeld bekend zijn met de geldende verordeningen in Dongen. Het valt te betwijfelen of inwoners zich meer in de regels zullen verdiepen als het aantal regels wordt teruggebracht.

De enige onderwerpen waar inwoners op zullen winnen zijn de termijnen voor het vaststellen van grafrechten en het gemeentelijk welstandsbeleid. Inwoners zullen niet meer vast zitten aan de gemeentelijke beperkingen op de mogelijkheden in de Wlb en zullen grafrechten voor vrijere periodes kunnen vastleggen, mits de absolute termijnen in de Wlb in acht worden genomen. Wat betreft welstand zullen inwoners en ondernemers alleen in bijzondere gevallen hun bouwplannen moeten laten beoordelen door een adviescommissie. Dit scheelt zowel inwoners als gemeente veel tijd en energie.

Of overlast kan worden teruggedrongen door verordeningsregels te schrappen en de verantwoordelijkheid bij inwoners te plaatsen is helaas niet bekend. De gemeente Hollands Kroon, pionier op het gebied van sterk gedereguleerde APV's heeft op dat vlak nog geen positieve effecten kunnen bemerken.[84] Dit wil echter niet zeggen dat deze positieve effecten niet aanwezig zijn. Dit moet blijken uit verder onderzoek naar de gevolgen van deze deregulering, wat door de Radboud Universiteit momenteel wordt uitgevoerd.

5.2.2 Negatieve gevolgen

De angst bestaat dat bij het wegvallen van regels inwoners tussen wal en schip kunnen geraken. Eenzelfde angst bestond in Hollands Kroon toen de gedereguleerde APV daar in behandeling was. Er is toen voor gekozen om in mindere mate te dereguleren dan wat oorspronkelijk gepland was. Inmiddels is gebleken dat deze negatieve gevolgen niet zijn ingetreden. Dit heeft hoogstwaarschijnlijk te maken met de inzet van andere middelen zoals voorlichting en buurtbemiddeling om deze leemte op te vangen. Ook een ander mogelijk negatief gevolg, het wegvallen van de duidelijkheid die regels aan inwoners bieden kan worden opgevangen met goede voorlichting. Wel moet hierbij worden gezegd dat de bekendheid van inwoners in Hollands Kroon met de nieuwe APV slechts langzaam toeneemt. Ten tijde van de eerste tussenrapportage, één jaar naar invoering van de nieuwe APV was slechts 53% van de respondenten op de hoogte van de nieuwe APV.[85] Ingeschat wordt dat dit aantal slechts met enkele procenten per jaar toeneemt. Burgers verdiepen zich immers alleen in regelgeving wanneer zij direct te maken hebben met een situatie die deze regels dekt.

Een ander negatief gevolg van deregulering is het feit dat zonder regelgeving als grondslag de gemeente geen bevoegdheid heeft om te handhaven. Dit negatieve gevolg kan echter worden opgevangen door veroorzakers op hun gedrag aan te spreken. Het zal hierbij helpen als inwoners hetzelfde doen. Momenteel is het vertrouwen dat inwoners dit ook daadwerkelijk zullen doen niet wijdverspreid. Ook hier zal voorlichting en 'opvoeding' van inwoners een positieve rol kunnen spelen om dit negatieve effect te voorkomen. Een meekomend positief gevolg van het wegvallen van de handhavingsbevoegdheid is dat dit helpt om de reflex van inwoners in te perken om, bij een bron van overlast de gemeente te verzoeken om actie. Zij zullen dan sneller geneigd zijn zelf de veroorzaker op de overlast aan te spreken. Hierbij moet worden opgemerkt dat uit de inwonersenquête naar voren

---

[84] Voor een verslaglegging van het interview met projectleider Arjen Akse van de gedereguleerde APV Hollands Kroon, zie bijlage G van dit onderzoeksrapport.
[85] P. Kruyen e.a., 'Minder regels, meer resultaar? Een onderzoek naar de effecten van een compacte APV in Hollands Kroon', Radboud Universiteit, Nijmegen 2016.

kwam dat een dergelijke reflex niet zozeer aanwezig is. Slechts 13% van de ondervraagden geeft aan als reactie op overlast vaak of altijd de politie of gemeente te bellen.

Niet alleen de grondslag verdwijnt indien een regel wordt geschrapt, ook de beoogde boodschap van het regelgevend orgaan verdwijnt hiermee.

Een laatste mogelijk negatief gevolg is dat inwoners ‘gekke dingen’ zullen doen, mocht regelgeving verdwijnen. Een schoolvoorbeeld hiervan is een inwoner die zijn huis knalpaars verft, wanneer hij realiseert dat er op zijn huis geen eisen van welstand geldig zijn. De ervaring leert echter dat dit soort gevallen niet of nauwelijks voorkomen. De gemeenten Boekel en Woudrichem hanteren al gedurende 7 jaren geen welstandsbeleid meer. Excessen zijn daar echter niet of nauwelijks voorgekomen. De gemeenten doen dan ook het mogelijke om buiten de regels om bewoners extra te motiveren om zich aan het heersende straatbeeld te houden. Boekel heft bijvoorbeeld minder leges indien een project in samenwerking met een architect wordt uitgevoerd.[86]

[86] R. Didde, ‘Na 7 jaar welstandsvrij bouwen geen schendingen in straatbeeld’, *Binnenlands bestuur*, http://www.binnenlandsbestuur.nl (zoek op: welstandsvrij)

Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

In Bijlage F van dit rapport zijn de uiteindelijk aanbevolen dereguleringsacties voor de gemeente Dongen wat betreft de APV, de Beheersverordening begraafplaatsen en de Bouwverordening weergegeven. Over de algehele linie zijn voornamelijk bepalingen geschrapt die reeds buiten gebruik waren of die geregeld zijn in hogere wetgeving. De positieve effecten van deze dereguleringsacties zijn dan ook gering. De beoogde paradigmawisseling in de Omgevingswet, de nieuwe rollenverdeling tussen inwoner en gemeente zal dan ook niet alleen met deze dereguleringsacties kunnen worden bewerkstelligd. Aan de andere kant brengen deze dereguleringsacties geen negatieve gevolgen met zich mee die de gemeente niet kan wegnemen door goede communicatie met inwoners en andere maatregelen.

Hoewel zowel inwoners als de politiek in Dongen positief staat tegenover deregulering, staat men nog beperkt open voor het daadwerkelijk loslaten van onderwerpen. De algemene boodschap is dat men aan het eind van de dag nog altijd wil dat de gemeente kan ingrijpen wanneer nodig. Men is bang dat zij anders niet de kwaliteit van de fysieke leefomgeving kunnen waarborgen, of dat inwoners door een gebrek aan regulering tussen wal en schip raken. Deze angst lijkt vooralsnog ongegrond, gelet op ervaringen in Hollands Kroon.

Het is dus belangrijk dat de gemeente Dongen voor zichzelf vaststelt welke rol zij in de toekomst wil innemen. Wil men nog altijd kunnen blijven handhaven, dan zal er wezenlijk niet veel veranderen in de gemeente. Indien de gemeente daadwerkelijk aan verantwoordelijkheden wil inleveren en deze bij de burger wil plaatsen, dan zal het niet alleen noodzakelijk zijn om regelgeving die als ‘vangnet’ dient te schrappen maar ook om vervangende hulpmiddelen voor inwoners in het leven te roepen, zoals buurtbemiddelaars of gemeentelijke mediators. Dit is het lastige van de rol van de overheid in de Omgevingswet: er moet een balans worden getroffen tussen het bieden van waarborgen en het plaatsen van meer vrijheid bij inwoners.

Gezien de nog bestaande weerstand tegen het geheel loslaten van regulering op sommige onderwerpen is er, vooral wat betreft de APV voor gekozen om in bepaalde gevallen een vangnet aan regulering intact te laten. Net als in Hollands Kroon zullen inwoners van de ene op de andere dag geconfronteerd worden met een breed scala aan nieuwe verantwoordelijkheden. Door de vangnetten van regelgeving op belangrijke punten intact te laten kan een tussenvorm gerealiseerd worden: via voorlichting kan de inwoner worden gestimuleerd om zelf verantwoordelijkheid te nemen, maar vooralsnog zal de gemeente nog altijd een handhavingsrol innemen.

6.2 Aanbevelingen

De in dit rapport aanbevolen dereguleringsacties zijn gedaan op basis van de momenteel beschikbarbare informatie. Over de vraag welke gemeentelijke verordeningen en verordeningsregels moeten en mogen worden geïmplementeerd in het Omgevingsplan bestaat nog discussie. Op grond van artikel 2.7 van de Omgevingswet zal de overheid in de nabije toekomst een AMvB opstellen om regels aan te wijzen die wél vallen onder de fysieke leefomgeving maar die niet in het Omgevingsplan mogen worden opgenomen. Aanbeveling is om de ontwikkelingen hieromtrent te volgen.

Hiernaast is er nog relatief weinig bekend over de mogelijke positieve effecten van deregulering op een dergelijke schaal. Het onderzoek van de Radboud Universiteit naar aanleiding van de gedereguleerde APV van Hollands Kroon zal naar verwachting eind dit jaar of begin komend jaar worden afgerond. Dit onderzoek zal de vraag beantwoorden welke effecten, zowel positief als negatief, optreden als gevolg van deregulering. Deze informatie

kan een cruciale rol spelen in het opstellen van het toekomstige dereguleringsbeleid binnen de gemeente Dongen.

In dit rapport is slechts oppervlakkig ingegaan op maatregelen die moeten worden getroffen om succesvol tot dereguleren om te gaan. Momenteel wordt reeds gewerkt met buurtbemiddelaars in samenwerking met Casade en ContourdeTwern. Er kan worden gedacht aan uitbreiding van deze projecten, het opleiden van medewerkers binnen de gemeente tot mediator en dergelijke. Belangrijk is dat er inwoners van Dongen ergens kunnen aankloppen als zij na invoering van de nieuwe APV problemen ondervinden met de nieuwe werkwijze binnen de gemeente. De gemeente Dongen doet er goed aan om hier de mogelijkheden te onderzoeken.

Tot slot is de aanbeveling om de deregulering van gemeentelijke verordeningen niet te zien als een eenmalige taak maar als een proces. Ervaringen binnen de gemeente na een toekomstige dereguleringsactie kunnen aanleiding geven om bepaalde dereguleringen terug te draaien mochten onbedoelde negatieve effecten optreden, of juist om verder door te dereguleren mochten de signalen positief zijn.

Literatuurlijst

Angeren 2016
J.R. van Angeren, ‘Het omgevingsplan in de Omgevingswet’, *TO* 2016, nr. 1-2, p. 4-26.

Boorsma/Ronner 2014
P.B. Boorsma, A.E. Ronner, 'Omgaan met de risico-regelreflex', *Jaarboek 2013*, Nationaal netwerk risicomanagement 2014.

Eijlander/Voermans 2000
P. Eijlander, W. Voermans, *Wetgevingsleer*, Bju, Den Haag 2000.

Hart/Buiting 2012
W. Hart, M. Buiting, ‘Verdraaide Organisaties’, Vakmedianet, Alphen aan den Rijn 2012.

Klink/Witteveen 2000
B.J.M. van Klink, W. Witteveen, *De overtuigende wetgever*, Tjeenk Willink, Deventer 2000.

Klink 2014
B.J.M. van Klink, 'Symboolwetgeving: de opkomst, ondergang en wederopstanding van een begrip', *RegelMaat* 2014, nr. 1, p. 5-26.

Kruyen 2016
P. Kruyen e.a., *Minder regels, meer resultaar? Een onderzoek naar de effecten van een compacte APV in Hollands Kroon*, Radboud Universiteit, Nijmegen 2016.

Loozeman 2016
L. Loozeman e.a., *Vergelijkend rapport Omgevingswet*, Haarlem, Gemeente Haarlem & G32 2016.

Nijmeijer 2016
A.G.A. Nijmeijer, 'Reactie op ‘Het omgevingsplan in de Omgevingswet'', *TO* 2016, nr. 3, p. 91-94.

Nijs/Tijssen 2016
P. de Nijs, W. Tijssen, *De Omgevingswet toegelicht*, Sdu, Den Haag 2016.

Stoter/Huls 2006
S. Stoter, N. Huls, *Regeldruk, een blinde vlek van onderhandelend wetgeven*, Bju, Den Haag 2006.

Veerman 2012
G.J. Veerman, *Over wetgeving*, Sdu, Den Haag 2012.

Wijk 2014
H.D. van Wijk, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Kluwer, Deventer 2014.